

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des
„Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen
Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“
als Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung.

INAUGURAL - DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Ulrich Brocker

aus Hamm

1973

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des
„Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen
Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete“
als Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung.

INAUGURAL - DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte

durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von

Ulrich Brocker

aus Hamm

1973



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan: Prof. Dr. Wessels
Tag der mündlichen Prüfung: 9. Februar 1973

A)	Einleitung	1
B)	I. Entstehung und Auswirkungen der Kohlekrise	1
	1. Absatzrückgang und Produktionssteigerung	2
	2. Billigere Konkurrenzträger	3
	3. Unzureichende Gegenmaßnahmen	4
	4. Kohleverkauf durch Syndikat	5
	5. Entwicklung seit 1964	5
	6. Spezifische Probleme des Steinkohlenbergbaus	6
	7. Unzufriedenheit der Beschäftigten - Staatskrise	8
	8. "Konzertiertes Kohlegespräch"	10
	9. Drei-Phasen-Plan	10
	II. Pläne zur Behebung der Kohlekrise	12
	1. Söhngen-Plan	12
	2. Plan der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IGBE)	12
	3. Ochel-Plan	13
	4. Funcke-Plan	14
	5. Müller-Armack-Plan	15
	6. Entwurf des Kohlegesetzes	16
	7. Walsum-Plan	18
	8. Rheinstahl-Plan	20
	9. Bender-Plan	21
	10. Russe-Plan	22
	11. Schäfer-Plan	22
	12. Ergänzungsvorschläge der Gelsenkirchener Bergwerks-Aktiengesellschaft (GBAG)	23
	13. Plan eines "Deutschen Steinkohlenverbandes"	23
C)	Kohlegesetz und Ruhrkohle AG	25
	I. Das Kohlegesetz	25
	1. Funktion des Kohlebeauftragten	25
	a) Aufgabe	25
	b) Richtschnur	26
	c) Kompetenzen	26
	d) Kohlenbeirat	30

2. Die Rechtsstellung des Kohlebeauftragten	30
3. Unterschiede zu bisher eingerichteten Bundesoberbehörden	31
a) Kohlebeauftragter als Nicht-Beamter	31
b) ad-hoc-Aufgabe	33
c) unmittelbarer politischer Einfluß im Amt	35
II. Die Ruhrkohle Aktiengesellschaft	36
1. Gründungsschwierigkeiten	36
a) "Bonner Papier" vom 14. Juni 1968	36
b) Verfassungsbeschwerde	37
c) Genehmigung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften	39
d) Unterzeichnung der Verträge	40
2. Das Vertragswerk der Ruhrkohle AG	40
a) Grundvertrag	41
b) Einbringungsvertrag	42
c) Hüttenvertrag	43
d) Kraftwerksvertrag	44
e) Satzung	46
3. Die Struktur der Ruhrkohle AG	47
4. "Non-Dividend-Gesellschaft"	49
III. Die Beziehungen zwischen dem Kohlebeauftragten und der Ruhrkohle AG	50
1. Geltungsbereich des Kohlegesetzes	51
2. Zwei selbständige Institutionen	51
3. Eingriffsmöglichkeiten des Kohlebeauftragten	52
4. Aktienrechtliche Verantwortung	53
5. Zusammenarbeit	54
D) Bewertung der getroffenen Maßnahmen	55
I. Vergleich mit früheren Maßnahmen für die Steinkohle	55
1. Geschichtliche Darstellung der Verhältnisse im deutschen Steinkohlenbergbau	55
2. Bewertung der 1968/69 getroffenen Maßnahmen	59

a) Reaktion in Veröffentlichungen	60
b) Eigene Stellungnahme	61
II. Staatliche Wirtschaftsintervention als verfassungsrechtliches Problem	64
1. Eingreifen des Staates	64
a) Nationale Energiereserve	64
b) Staatliche Verantwortung für die allgemeine Wirtschaftspolitik	65
2. Die Bedeutung der Sozialstaatsklausel	67
3. Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz	70
a) Begriff des Wirtschaftsverfassungsrechts	70
b) Änderung des Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz	73
c) Grundgesetz und staatliche Intervention	76
aa) Begriff der staatlichen Wirtschaftsplanung	77
bb) Zulässigkeit staatlicher Wirtschaftsplanung	79
cc) Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Wirtschaftsplanung	80
4. Das Kohlegesetz als wirtschaftslenkendes Maßnahmegesetz	81
III. Verfassungsrechtliche Untersuchung des Kohlegesetzes	84
1. Vereinbarkeit des Kohlegesetzes mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot	84
a) "Optimale Unternehmensgröße" nicht hinreichend bestimmbar	85
b) Anforderungen an Bestimmtheitsgebot	86
aa) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	87
bb) Ziele und Programm des KohleG	90
cc) Problematische Begriffswahl	93
c) Ergebnis	94
2. Zur Frage eines Verstoßes gegen die negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)	94

a) "Indirekter Organisationszwang"	96
b) Staatliche Förderung des Zusammenschlusses	97
aa) Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung	98
bb) Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers	98
c) Ergebnis	99
3. Zur Frage eines Verstoßes gegen Art. 12 GG	99
a) Beschränkung der Berufsausübung	100
b) Gründe des "allgemeinen Wohls"	101
c) Ergebnis	102
4. Zur Frage eines Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 3 GG	102
a) Öffentlich-rechtliche Positionen als Eigentum i.S.v. Art. 14 III GG	102
b) Entwertung von Investitionen	103
c) Ergebnis	104
5. Zur Frage einer "verschleierte" Enteignung und Sozialisierung (Verstoß gegen Art. 14 III und 15 GG)	104
a) Anwendbarkeit von Art. 15 GG	104
b) Umgehung der Art. 14 III und 15 GG	106
aa) Entschädigungspflichtige Eingriffe	106
bb) Überführung in "andere Formen der Gemeinwirtschaft"	108
c) Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht	109
aa) Begriff des Gemeineigentums	110
bb) Gesamtgesellschaft als "andere Form der Gemeinwirtschaft"	111
(1) "Optimale Bedarfsdeckung"	112
(2) Unterschiedliches Gewinnverhalten	113
(3) Unternehmerischer Entscheidungsspielraum	114
(4) Ausgeweitete Mitbestimmung	115
d) Ergebnis	116

l i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- =====
bendroth, Wolfgang Zum Begriff des demokratischen und
 sozialen Rechtsstaats im Grundge-
 setz der Bundesrepublik Deutschland
 Festschrift für Bergstraesser,
 Düsseldorf 1954
- lbert, Wolfgang Die Wiedereingliederung der west-
 deutschen Kohlenwirtschaft in die
 Marktwirtschaft
 Diss.,
 Bonn 1961
- rendt, Walter Die Neuordnung des Steinkohlenberg-
 baus,
 Die Quelle 1968, 338 f
 Bedeutende Fortschritte in der Neu-
 ordnung des Bergbaus
 Gewerkschaftliche Rundschau, 1969,
 194 ff
 "An der Ruhr genügt ein Funke" -
 Spiegel-Interview mit dem (damali-
 gen) Vorsitzenden der IGBE, Walter
 Arendt, über die Kohlekrise.
 Der Spiegel, 1966, Nr. 26, S. 32 f
- achof, Otto Begriff und Wesen des sozialen
 Rechtsstaates
 VVDStRL, Heft 12, S. 37 ff
- adura, Peter Die Rechtsprechung des Bundesverfas-
 sungsgerichts zu den verfassungs-
 rechtlichen Grenzen wirtschaftspoli-
 tischer Gesetzgebung
 AöR 92 (1967), S. 382 ff
 Auftrag und Grenzen der Verwaltung
 im sozialen Rechtsstaat
 DÖV 1968, 446 ff
- üllerstedt, Kurt Wirtschaftsverfassungsrecht,
 in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner,
 Die Grundrechte, 3. Bd., 1. Halbbd.
 S. 1 ff
 Berlin 1958
- arion, Hans Vorbesinnung über den Wohlfahrts-
 staat
 DÖV 1970, 15 ff

6. Zur Frage eines Verstoßes gegen
Art. 2 Abs. 1 GG

- a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Ansicht
Ipsens
- b) Wirtschaftsfreiheit - kein eigen-
ständiges Grundrecht
- c) Ergebnis

E) Zusammenfassung

- Bellstedt, Christoph Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage?
DÖV 1961, 161 ff
- Benda, Ernst Industrielle Herrschaft und sozialer Staat
Göttingen 1966
- Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung
NJW 1967, 849 ff
- Biedenkopf, Kurt H. Grenzen der Tarifautonomie
Karlsruhe 1964
- Thesen zur Energiepolitik
Heidelberg 1967
- Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik
Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968), S. 308 ff
- Rechtsfragen der konzertierten Aktion
BB 1968, 1005 ff
- Böckenförde, Ernst
 Wolfgang Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs
Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag; hrsg. v. H. Ehmke, C. Schmid, H. Scharoun
Frankfurt/M. 1969, S. 53 ff
- Burckhardt, Helmuth "Das Vertrauen wiederherstellen!"
Zechenkurier 1964, 1 ff
- Energieversorgung und Energiepolitik
Glückauf 1965, 1505 ff
- Steinkohlenbergbau und Energiepolitik vor der Entscheidung
Zechenkurier 1967, 6 ff
- Deringer, Arved Der Einfluß des Plans auf den Wettbewerb
Planung I, S. 337 ff
- Doerell, Peter Pläne zur Bergbausanierung
Kohle und Heizöl (Mannheim) 1968, 14
- v. Dücker, Hans-Gerd Die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere G.m.b.H.
- Grundzüge einer kooperativen Planung durch Staat und Wirtschaft
Frankfurt/M. - Berlin 1969

- Dünbier, Otto Ruhrkohle AG und Bergbauplanung
Glückauf 1969, 1181 ff
- Dürig, Günter Besprechung von:
Menger, Sozialer Rechtsstaat
AöR 79, 254 ff
- Verfassung und Verwaltung im Wohl-
fahrtsstaat
JZ 1953, 193 ff
- Art. 9 Grundgesetz in der Kartell-
problematik
NJW 1955, 729 ff
- Ebel, Wilhelm Über das landesherrliche Bergregal
ZfB 109 (1968), 146 ff
- Echterhölter, Rudolf Die Rechtsprechung des Bundesverfas-
sungsgerichts zum Wirtschafts- und
Sozialrecht
BB 1962, 265 ff; 1965, 1365 ff;
1969, 4 ff
- Emmerich, Volker Die Änderung des Art. 109 GG und das
Stabilitätsgesetz
JuS 1968, 194 ff
- Fack, Fritz Ullrich Brandt auf Schillers Kurs
FAZ Nr. 115 v. 19.5.1971, S. 1
- Fechner, Erich Freiheit und Zwang im sozialen
Rechtsstaat
Tübingen 1953
- Sozialer Rechtsstaat und Arbeits-
recht
RdA 1955, 161 ff
- Forsthoff, Ernst Begriff und Wesen des sozialen
Rechtsstaates
VVDStRL, Heft 12, S. 8 ff
- Der Staat der Industriegesellschaft
- Dargestellt am Beispiel der Bun-
desrepublik Deutschland
(Beck'sche Schwarze Reihe, Band 77)
München 1971
- Von der sozialen zur technischen
Realisation
Der Staat 1970, 145 ff
- Gatzka, Wolfgang Das Kohlegesetz
- eine Betrachtung aus wirtschafts-
politischer Sicht
Glückauf 1968, 629 ff

- Gebhardt, Gerhard Kemper drängt auf baldiges Wirksamwerden der Ruhrkohle AG
Glückauf 1969, 481 ff
- Ruhrbergbau
- Geschichte, Aufbau und Verflechtung seiner Gesellschaften und Organisationen
Essen 1957
- Gerber, Hans Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes
AöR 81 (1956), 1 ff
- Götz, Volkmar Recht der Wirtschaftssubventionen
München und Berlin 1966
- Die Staatsausgaben in der Verfassungsordnung
JZ 1969, 89 ff
- Grewe, Wilhelm Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes
DRZ 1949, 349 ff
- Gröner, Helmut Die flankierenden Maßnahmen der Kohlepolitik
Ordo, Bd. 20 (1969), 181 ff
- Grohmann, Helmut Veränderungen der Unternehmensstruktur im deutschen Steinkohlenbergbau in den Jahren von 1850 bis 1969
Glückauf 1970, 388 ff
- Günther, Eberhard Das GWB als Instrument der planenden Verwaltung
Planung II, S. 257 ff
- Gygi, Fritz Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung
Planung II, S. 113 ff
- Hamann, Andreas Öffentliche Kredite und Bürgschaften
BB 1953, 865 ff
- Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht
Neuwied, Berlin, Darmstadt, 1958
- Zur Problematik des Subventionsrechts
DVB1. 1963, 486 ff
- Hamann-Lenz Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970

- Hasskarl, Karl Heinz Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG
AöR 94 (1969), 85 ff
- Hawner, Karl Heinz Der Weg zur Gesamtgesellschaft des Ruhrbergbaus
Glückauf 1968, 1123 ff
- Unsere technisch-wirtschaftlichen Chancen heute und morgen
Glückauf 1969, 1253 ff
- Hoffmann, Hartmut Die Neugestaltung des Steinkohlenbergbaus des Ruhrreviers und ihre Auswirkungen auf den Kohleverkauf Elektrizitätswirtschaft (Frankfurt/M.) 1970, 195 ff
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht
2. Aufl.: 1. Band, Tübingen 1953
2. Band, Tübingen 1954
- Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht
DÖV 1956, 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff
- Huffschmid, Bernd Steinkohlenbergbau:
Überfällige Entscheidung
Der Volkswirt 1967, 2391 ff
- Ruhrkohle AG:
Die Skepsis wächst
Der Volkswirt 1969, 58 ff
- Ipsen, Hans Peter Rechtsfragen der Investitionshilfe
AöR 78 (1949), 284 ff
- Über das Grundgesetz
Hamburg 1950
- Enteignung und Sozialisierung
VVDStRL, Heft 10, S. 74 ff
- Öffentliche Subventionierung Privater
DVB1. 1956, 461 ff
- Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung
Planung I, S. 35 ff
- Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung
Planung II, S. 63 ff
- Jahn, Manfred Unternehmer blockieren Neuordnung
Die Quelle 1968, 59 ff

- Kaiser, Joseph H. Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft
Planung II, S. 11 ff
- Kartte, Wolfgang Kooperation in der Marktwirtschaft
BB 1969, 53 ff
- Kemper, Heinz P. Neuordnung des Ruhrbergbaus
- eine Gemeinschaftsleistung
Glückauf 1969, 889 f
- Klein, Friedrich Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat
ZStW Bd. 106 (1950), S. 390 ff
- Kölble, Josef Wirtschaftsplanung und Grundgesetz
NJW 1966, 473 ff
- Kratzer, Jakob Die Bundesoberbehörde
DÖV 1950, 529 ff
- Krink, Gerhard Die energiepolitischen Maßnahmen der Bundesregierung
in: Energiewirtschaft und Energiepolitik in Gegenwart und Zukunft,
S. 161 ff, Hrsg. H. Schmidt,
Berlin 1966
- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung
DVB1. 1951, 361 ff
- Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung
DVB1. 1955, 380 ff, 450 ff, 518 ff
- Sozialisierung
in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner:
Die Grundrechte, 3. Bd., 1. Halbbd.
Berlin 1958
- Allgemeine Staatslehre
Stuttgart 1964
- Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung
(Hamburger öffentlich-rechtliche Nebenstunden, Bd. 15)
Hamburg 1966
- Küchenhoff, Dietrich Die Beschränkbarkeit des Rechts auf Persönlichkeitsentfaltung durch Gesetz
DÖV 1966, 224 ff

- Kühn, Heinz "Oberstes Gebot: Arbeitsplätze sichern."
Rede von Ministerpräsident Heinz Kühn anlässlich der Energiedebatte am 6. Juni 1967 vor dem Landtag Nordrhein-Westfalen
in: Dokumente und Meinungen, hrsg. von der Landespresse- und Informationsstelle, Düsseldorf
- Kuhnke, Hans-Helmut Die Ruhrkohle AG im Rahmen der Neuordnung des Steinkohlenbergbaus
in: Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineralöl und Chemie, Jg. 62 (1969), S. 13 - 55;
Essen 1969
- Ziele und Wege der Rationalisierung im Ruhrbergbau
Glückauf 1970, 355 ff
- Ruhrkohle AG im Wettbewerb
Interview in Marktwirtschaft (München) 1970, 25 f
- Die Unternehmenspolitik der Ruhrkohle AG
FAZ Nr. 120 v. 27./28. Mai 1970
- Leibholz, Gerhard Verfassungsrecht und Arbeitsrecht
in: Hueck-Leibholz: Zwei Vorträge zum Arbeitsrecht, S. 21 ff
München 1960
- Lenel, H.O. Das Kohleanpassungsgesetz
- Quelle des Wachstums und der Gesundheit?
Ordo, Bd. 20 (1969), S. 157 ff
- Lerche, Peter Grundrechtsbegrenzungen "durch Gesetz" im Wandel des Verfassungsbildes
DVB1. 1958, 524 ff
- Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung
DÖV 1961, 486 ff
- v. Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz
1. Aufl., Berlin und Frankfurt/M. 1953
- v. Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz
2. Aufl., Berlin und Frankfurt/M. 1957

- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht
16. Aufl., München 1968
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz
Kommentar von Theodor Maunz, Günter
Dürig, Roman Herzog;
2. Aufl., 4. Ergänzungslieferung,
München 1970
- Menger, Christian-
Friedrich Der Begriff des sozialen Rechtsstaa-
tes im Bonner Grundgesetz
(Recht und Staat, Heft 173)
Tübingen 1953
- Möbitz, Hartmut Die rechtliche Stellung des Bundes im
Vertragswerk zur Neuordnung des Ruhr-
bergbaus
Köln, Berlin, Bonn, München 1972
- Mühl, Otto Aktuelle Wirtschaftspolitik und die
tragenden Grundsätze der Wirtschafts-
verfassung (Art. 3, 12, 14 GG)
DÖV 1967, 224 ff
- Müller, Gebhard Das Bundesverfassungsgericht und das
Wirtschaftsrecht
Juristenjahrbuch Bd. 2 (1961/62),
S. 17 ff
- Müller, J. Heinz Kriterien für die Beurteilung staat-
licher Einflußnahme auf die Wirtschaft
Planung I, S. 307 ff
- Müller, Willy Neue Möglichkeiten für den Kohlen-
bergbau
Die Quelle 1968, 194 f
- Müller-Haeseler, Wolf-
gang Einheit macht nicht immer stark
Die Zeit Nr. 52 v. 25.12.1970, S. 26
- Schwarzer Riese auf Krücken
Die Zeit Nr. 12 v. 19.3.1971, S. 41
- "Das ist eine Katastrophe"
Die Zeit Nr. 25 v. 18.6.1971, S. 25
- v. Münch, Ingo Staatliche Wirtschaftshilfe und Sub-
sidiaritätsprinzip
JZ 1960, 303 ff
- Muthesius, Volkmar Ruhrkohle 1893 - 1943
Aus der Geschichte des Rheinisch-
Westfälischen Kohlen-Syndikats
Essen 1943
- Nipperdey, Hans Carl Die Grundprinzipien des Wirtschafts-
verfassungsrechts
DRZ 1950, 193 ff

- Nipperdey, Hans Carl Die soziale Marktwirtschaft in der
Verfassung der Bundesrepublik Deutsch-
land
(Schriftenreihe der Juristischen Stu-
diengesellschaft Karlsruhe, Heft 10)
Karlsruhe 1954
- Freie Entfaltung der Persönlichkeit
Bettermann-Nipperdey-Scheuner:
Die Grundrechte, 4. Bd., 2. Halbbd.,
S. 741 ff
Berlin 1958
- Oldiges, Martin Grundlagen eines Plangewährleistungs-
rechts
Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich
1970
- Overberg, Johannes Hartes Ringen um das Kohle-Konzept
Das Wertpapier 1967, 294 ff
- o.V. Ruhr ; Bergbau: Klar zum Gefecht
Der Spiegel 1966, Nr. 26, S. 22 ff
- o.V. Bergbau : Stilllegungen: Vor den
Koffer
Der Spiegel 1967, Nr. 45, S. 33
- o.V. "Burckhardt übt harte Kritik am Koh-
legesetz"
Industriekurier Nr. 89 v. 11.6.1968
- o.V. "Der Einheitsbrei ist angerichtet"
FAZ Nr. 10 v. 13.1.1969, S. 9
- Pagel, Günther Das neue Bundesverwaltungsamt
DÖV 1960, 259 f
- Patzig, Werner Verfassungsrechtliche Betrachtungen
zum Entwurf eines "Stabilisierungs-
gesetzes"
DVBl. 1966, 672 ff
- Prym, Agnes M. Staatswirtschaft und Privatunterneh-
mung in der Geschichte des Ruhrkoh-
lenbergbaus
(Schriften der volks- und betriebs-
wirtschaftlichen Vereinigung im
Rheinisch-Westfälischen Industriege-
biet, Sonderreihe Heft 4)
Essen 1950
- Raiser, Ludwig Vertragsfreiheit heute
JZ 1958, 1 ff
- Ramm, Thilo Der Arbeitskampf und die Gesell-
schaftsordnung des Grundgesetzes
Stuttgart 1965

- Reintges, Heinz Der Einfluß der Gesetzgebung auf die Rationalisierungsmöglichkeiten des Steinkohlenbergbaus
Dortmund 1965
- Reuß, Hermann Verfassungsrechtliche Grundlegung der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland
DVB1. 1967, 349 ff
- Ritter, Ernst-Hasso Der Wandel der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
BB 1968, 1393 ff
- Rohwedder, Detlev Mineralöl bleibt auf dem Vormarsch
Deutsche Zeitung / Christ und Welt v. 9.4.1971, S. 14
- Rummert, Hans-Joachim Hat die deutsche Kohle eine Zukunft?
Kohle und Heizöl (Mannheim) 1968, 12 ff
- Rupp, Hans-Heinrich Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sammlungsgesetz - eine Wende in der Grundrechtsinterpretation des Art. 2 Abs. 1 GG?
NJW 1966, 2037 ff
- Rüthers, Bernd Streik und Verfassung
Köln 1960
- Sandner, Norbert Prognosen über die zukünftigen Absatzmöglichkeiten des deutschen Steinkohlenbergbaus
Glückauf 1968, 1227 ff
- Scheuner, Ulrich Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft
VVDStRL, Heft 11, S. 1 ff
- Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung
Planung I, S. 67 ff
- Schiller, Karl Unterzeichnung des Grundvertrages ein historisches Datum
Glückauf 1969, 892 f
- Schlecht, Otto Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft
Planung III, S. 111 ff

- Schmidt, Claus-Dieter Die Krise im Steinkohlenbergbau und ihre soziale Problematik unter besonderer Berücksichtigung des Ruhrgebiets
Diss.,
Münster 1967
- Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum Grundgesetz
2. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
- Schneider, Hans Verfassungsrechtliche Fragen des Steinkohle-Anpassungsgesetzes
BB 1969, Beilage 2
- Schnorr, Gerhard Kollektivmacht und Individualrechte im Berufsverbandwesen
in: Festschrift für Erich Molitor,
S. 229 ff,
München-Berlin 1962
- Schüle, Adolf Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft
VVDStRL, Heft 11, S. 75 ff
- Schürmann, Eberhard Wirtschaftslenkung im Notstand
(Schriften zum Öffentlichen Recht,
Bd. 117)
Berlin 1970
- Scupin, Hans Ulrich Die Rechtslage der Wirtschaft unter dem Bonner Grundgesetz
(Schriftenreihe der Wirtschaftlichen Gesellschaft für Westfalen und Lippe e.V., Heft 9)
Münster 1950
- Sohl, Hans-Günther "Ruhrkohle AG - eine Aufgabe!"
Stahl und Eisen 1968, 1494 f
- Spengler, Albrecht Eingriffe des Staates in die Wettbewerbsfreiheit des Unternehmers
DB 1966, 1595 ff
- Stern, Klaus Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater
JZ 1960, 518 ff, 557 ff
- Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht
DÖV 1961, 325 ff
- Die Neufassung des Art. 109 GG
NJW 1967, 1831 ff
- Stilz, Dieter Die Auswirkungen der öffentlichen Hilfen für den Ruhrbergbau auf dessen Wettbewerbsbedingungen
in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- u. Sozialwissenschaften
Jg. 89, S. 425 ff Berlin 1969

- Strickrodt, Georg Die Idee der Wirtschaftsverfassung
als Gestaltungs- und Interpretationsprinzip
JZ 1957, 361 ff
- Thiele, Willi Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht
Göttingen 1970
- Throm, Wilhelm Was sich hinter dem Ruhrkohle-Vertrag verbirgt
FAZ Nr. 29 v. 4.2.1969, S. 14
- Der Staat soll auch das Risiko des Energiemarkts tragen
FAZ Nr. 30 v. 5.2.1969, S. 16
- Schiller-Theater an der Ruhr
FAZ v. 30.7.1969, S. 13
- Die Ruhrkohle zwischen Pflicht und Kür
FAZ Nr. 57 v. 9.3.1970, S. 13
- Als wär's Kohle aus Amerika
FAZ Nr. 159 v. 14.7.1970, S. 15
- Ein gebrechlicher Koloß - Die Ruhrkohle AG
FAZ Nr. 57 v. 9.3.1971, S. 13
- Die Mär von der Parität
FAZ Nr. 95 v. 24.4.1971, S. 17
- Tiefenbacher, Erhard Planung in der Marktwirtschaft
BB 1967, 1 ff
- Vocke, Harald Die Zukunft des Mittelost-Öls
FAZ Nr. 112 v. 15.5.1971, S. 17
- Weber, Werner Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen
Der Staat, 4. Bd. (1965), S. 409 ff
- Die Bundesrepublik und ihre Verfassung an der Schwelle des dritten Jahrzehnts
DVBl. 1969, 413 ff
- Weides, Peter Unternehmensneuordnung oder Vergesellschaftung? - Bemerkungen zu dem "Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung einer Deutschen Ruhrkohlen-gesellschaft"
DB 1967, 410 ff

- Werner, Fritz Sozialstaatliche Tendenzen in der Rechtsprechung
AöR 81 (1956), S. 84 ff
- Wiebel, Markus Zur verwaltungsrechtlichen Bedeutung des Stabilitätsgesetzes
DVB1. 1968, 899 ff
- Wilke, Dieter Art. 109 Grundgesetz und das Stabilitätsgesetz in ihrer Bedeutung für das Verordnungsrecht
AöR 93 (1968), S. 270 ff
- Winkelmann, Rudolf Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Grundgesetz
NJW 1959, 961 ff
- Wittig, Peter Gesetzgeberisches Ermessen und verfassungsgerichtliche Kontrolle im Wirtschaftsrecht
BB 1969, 386 ff
- Wolff, Bernhard Die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz
AöR 78 (1952/53), S. 194 ff
- Woratz, Gerhard Die Funktion des Beauftragten für den Steinkohlenbergbau
Gewerkschaftliche Rundschau 1969, S. 61 ff
- Zacher, Hans F. Soziale Gleichheit
AöR 93 (1968), S. 341 ff
- Zavelberg, Heinz-Günter Die mehrjährige Finanzplanung - ein notwendiges Instrument moderner Politik
Die Verwaltung, Bd. 3 (1970), S. 283 ff
- Zuck, Rüdiger Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung
BB 1967, 805 ff
- Die globalgesteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung
NJW 1967, 1301 ff

Zydek, Hans

Erläuterungen zum Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete
in: Das deutsche Bundesrecht, III D
11, S. 31 ff,

Baden-Baden, Frankfurt am Main,
IX. 1970

Zydek-Heller

Energiemarktrecht - Rechtsvorschriften zur Regelung des Energiemarktes

2. Teil;
Essen 1971

- Dokumentationen: Deutscher Steinkohlenbergbau im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft
- Eine Dokumentation
Köln 1968
- Die Kohle in der energiepolitischen Diskussion
Sonderbericht Nr. 5/1965
(Büro für wirtschafts- und sozialpolitische Dokumentation), 25 Bd.
Bonn 1965
- Wirtschaftliche und soziale Stabilität durch Neuordnung des Steinkohlenbergbaus
- Vorschläge der IG Bergbau und Energie zur Neuordnung des Steinkohlenbergbaus
(Pressekonferenz am 13. Oktober 1967 in Bochum; 16 S., 7 Anlagen.)
- Mit der Einheitsgesellschaft in eine bessere Zukunft
Hrsg.: IG Bergbau und Energie
Bochum, 1. Oktober 1968
- Untersuchung über die Entwicklung der Unternehmensgrößen im deutschen Steinkohlenbergbau (Konzentrationsbericht)
Bonn 1968
- Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium zum Kohlegesetz
Bundesanzeiger Nr. 201 v. 24.10.1967, S. 3

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

=====

a.A.	- anderer Ansicht
a.a.O.	- am angegebenen Ort
Alt.	- Alternative
Anm.	- Anmerkung
Art.	- Artikel
ÄöR	- Archiv des öffentlichen Rechts
BB	- Der Betriebsberater
BGB1.	- Bundesgesetzblatt
BGH	- Bundesgerichtshof
BGHZ	- Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz v. H.J. Abraham; Rd. Bearb. v. B. Denne- witz, fortgef. v. K.G. Wernicke
BVerfG	- Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	- Entscheidungen des Bundesverfassungs- gerichts
BVerwGE	- Entscheidungen des Bundesverwaltungs- gerichts
BT	- Bundestag
BT-Sitzungsproto- koll	- Sitzungsprotokoll der 5. Wahlperiode des Deutschen Bundestages
Bulletin	- Bulletin des Presse- und Informations- amtes der Bundesregierung
DB	- Der Betrieb
Der Staat	- Zeitschrift für Staatslehre, Öffentli- ches Recht und Verfassungsgeschichte
Die Verwaltung	- Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft
Diss.	- Dissertation
DÖV	- Die öffentliche Verwaltung
DRZ	- Deutsche Rechtszeitschrift
DVB1.	- Deutsches Verwaltungsblatt
FAZ	- Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	- Grundgesetz
Glückauf	- Bergmännische Zeitschrift (Essen)

Handbuch der Berg-
wirtschaft

- Handbuch der Bergwirtschaft der Bundes-
republik Deutschland, hrsg. im Auftrag
der Wirtschaftsvereinigung Bergbau,
Bonn-Bad Godesberg, von Dipl.-Volkswirt
Dr. Ilse Rinn, Essen 1970

i.S.v.

- im Sinne von

Jahrbuch für Berg-
bau

- Jahrbuch für Bergbau, Energie, Mineral-
öl und Chemie, 62. Jg., Essen 1969

JbÖffR

- Jahrbuch des öffentlichen Rechts der
Gegenwart

JfS

- Jahrbuch für Sozialwissenschaft

JuS

- Juristische Schulung

JZ

- Juristenzeitung

kg/MS

- Kilogramm je Mann und Schicht

KohleG

- Kohlegesetz

Mio.

- Million

Mrd.

- Milliarde

m.w.N.

- mit weiteren Nachweisen

NJW

- Neue Juristische Wochenschrift

NRW

- Nordrhein-Westfalen

o.O.

- ohne Angabe des Erscheinungsortes

o.V.

- ohne Angabe des Verfassers

Ordo

- Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft
und Gesellschaft

Planung I

- Recht und Politik der Planung in Wirt-
schaft und Gesellschaft

Planung II

- Begriff und Institut des Plans

Planung III

- Mittel und Methoden planender Verwal-
tung;
Bd. I - III hrsg. v. Joseph H. Kaiser,
Baden-Baden 1965, 1966 und 1968

RdA

- Recht der Arbeit

Rdnr.

- Randnummer

s.a.

- siehe auch

ZfB

- Zeitschrift für Bergrecht

ZStW

- Zeitschrift für die gesamte Staatswis-
senschaft

A) Einleitung

Am 19. Mai 1968 trat das "Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete" (Kohlegesetz) vom 15. 5. 1968¹ in Kraft. Mit ihm wurde ein "Bundesbeauftragter für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete" (Kohlebeauftragter) eingesetzt².

Am 18. Juli 1969 wurde in Essen der Grundvertrag zur Gründung der Ruhrkohle Aktiengesellschaft unterzeichnet³, in der sich "bisher voneinander unabhängige und sehr unterschiedliche Steinkohlenzechen"⁴ des Ruhrkohlenbergbaus zusammengeschlossen haben.

Diese beiden Ereignisse sind das Ergebnis der vereinten Bemühungen der Bundesregierung, der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, der Bergbauunternehmer, der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie sowie mancher anderer, die seit 1957/58 andauernde Kohlekrise zu beenden.

Das Bemühen galt dem Ziel, "die wirtschaftlich richtige, politisch mögliche und für alle aussichtsreichste Form"⁵ der Lösung der Frage zu finden, wie die Kohle an der Ruhr am zweckmäßigsten gefördert und abgesetzt werden kann.

B)

I. Entstehung und Auswirkungen der Kohlekrise

Wenn es auch nicht Aufgabe dieser Arbeit sein kann, eine wirtschaftswissenschaftliche

1) vgl. BGBI. I, S. 365

2) vgl. § 1 Kohlegesetz

3) vgl. F.A.Z. Nr. 164 v. 19. 7. 1969, S. 19

4) Kuhnke: "Die Ruhrkohle AG im Rahmen der Neuordnung des Steinkohlenbergbaus", Jahrbuch für Bergbau, S. 13

5) vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 16

und -politische Analyse der Kohlekrise zu geben⁶, so erscheint zum besseren Verständnis der geplanten und getroffenen Gegenmaßnahmen eine gedrängte Darstellung der wichtigsten Tatsachen doch notwendig:

1. Absatzrückgang und Produktionssteigerung

Nach dem Abklingen der guten Konjunktur in den Jahren 1955 - 57 geriet die deutsche Steinkohle in Absatzschwierigkeiten. Diese beruhten insbesondere auf einem grundsätzlichen Strukturwandel der Energiewirtschaft. Seine einschneidendste Erscheinungsform war der Übergang von der Steinkohle als Primärenergiequelle auf das Heizöl, das auf dem liberalisierten deutschen

6) vgl. hierzu: Albert: "Die Wiedereingliederung der Kohlenwirtschaft in die Marktwirtschaft", Bonn, Diss. 1961; Biedenkopf: "Thesen zur Energiepolitik", insbes. S. 15 - 20; Burckhardt: "Energieversorgung und Energiepolitik", Glückauf, 1965, S. 1505 - 1511; ders.: "Das Vertrauen wiederherstellen", Zechenkurier, 1964, S. 1 - 7; "Deutscher Steinkohlenbergbau im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft" - Eine Dokumentation, Köln 1968; "Die Kohle in der energiepolitischen Diskussion", Dokumentation GmbH, Bonn, 1965, 25 Bl; Gröner: "Die flankierenden Maßnahmen der Kohlepolitik", Ordo, Bd. 20, S. 181 - 259; "Die Steinkohle in der Volkswirtschaft und in der Energiewirtschaft", in Handbuch der Bergwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Essen 1970, S. 175 - 216; Hoffmann: "Die Neugestaltung des Steinkohlenbergbaus des Ruhrreviers und ihre Auswirkungen auf den Kohleverkauf", Elektrizitätswirtschaft, 1970, S. 195 - 198; Kuhnke: "Die Ruhrkohle AG im Rahmen der Neuordnung...", insbes. S. 28 - 31; o.V.: "Ruhr, Bergbau, Klar zum Gefecht", Der Spiegel, Nr. 26, 1966, S. 22 - 31; Schmidt: "Die Krise im Steinkohlenbergbau und ihre soziale Problematik unter besonderer Berücksichtigung des Ruhrgebiets", Münster, Diss. 1967; Stilz: "Die Auswirkung der öffentlichen Hilfen für den Ruhrbergbau auf dessen Wettbewerbsbedingungen", Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 89, S. 425 - 449, Berlin 1969.

Markt schnell vordrang⁷.

Hinzu kam, daß der spezifische Kohleverbrauch der Stahlindustrie zurückging; das gleiche galt für den Bereich der Stromerzeugung.

Gleichzeitig steigerten die Bergbaubetriebe aufgrund laufender Modernisierung ständig ihre Förderung. Da der Absatz jedoch immer mehr zurückging, war das Ergebnis ein schnell wachsender Haldenbestand⁸.

2. Billigere Konkurrenzträger

Ein weiterer Grund war die Konkurrenz der wegen der geologisch günstigeren Verhältnisse mit geringeren Kosten zu fördernden amerikanischen Steinkohle, die wegen der nach der Suezkrise weggefallenen Seefrachtraten erheblich billiger verkauft werden konnte als die deutsche.

Als dann die amerikanischen Importe beschränkt werden sollten, die zunächst sogar aufgrund von

7) Zur Bedeutung des Mineralöls für den Strukturwandel des Energiemarktes vgl. Rohwedder, "Mineralöl bleibt auf dem Vormarsch", Deutsche Zeitung/Christ und Welt v. 9. 4. 1971, S. 14; zu möglichen Öl-Versorgungsschwierigkeiten erheblichen Ausmaßes vgl. Vocke: "Die Zukunft des Mittelost-Öls", FAZ Nr. 112 v. 15. 5. 1971, S. 17.

8) vgl. Gatzka, "Das Kohlegesetz", Glückauf 1968, S. 630; Von 1957 bis 1967 hat der deutsche Steinkohlenbergbau den Anteil der vollmechanisch gewonnenen Förderung von 16,7 auf 84,0 % erhöht, die Zahl der Abbaubetriebe von 2331 auf 691 verringert und gleichzeitig die Förderung je Abbaubetriebspunkt mehr als verdreifacht, die Zahl der Schachtanlagen von 175 auf 80 verringert und die Tagesförderung je Schachthanlage verdoppelt sowie als Summe dieser Einzelmaßnahmen die Schichtleistung unter Tage von 1585 auf 3264 kg/MS gesteigert, also mehr als verdoppelt.

Empfehlungen der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zur Überbrückung angenommener Energielücken begünstigt worden waren, mußten hohe Verbindlichkeiten aus Einfuhrverträgen übernommen werden⁹.

Während also bis 1957/58 Kohlenmangel und die Notwendigkeit, diesen beschleunigt zu beheben, die Nachkriegsentwicklung der deutschen Kohlenwirtschaft bestimmt hatten, mußte sie nunmehr mit dem Kohlenüberfluß fertig werden¹⁰.

3. Unzureichende Gegenmaßnahmen

Die Gegenmaßnahmen von Staat und Kohlewirtschaft¹¹ wie z.B. Entliberalisierung der Kohle-einfuhr, Kohlezoll, Heizölsteuer, Verstromungsgesetze, Koks-Kohle-Subventionen gingen jedoch nicht auf eine Anpassung der Produktion an die verminderten Absatzmöglichkeiten hinaus, sondern auf die weitgehende Ausschaltung der Konkurrenz.

9) Biedenkopf, a.a.O., S. 15, spricht von 40 Mio. DM, während nach der Dokumentation "Kohle im Spannungsfeld...", S. 11, die Gemeinschaftsaktion zur "Ablösung der in großem Umfang vorliegenden Verträge für die Einfuhr von Drittlandskohle" mehr als 300 Mio. DM aufgebracht hat.

10) vgl., Albert, a.a.O., S. 3

11) vgl. im einzelnen: Biedenkopf, a.a.O., S. 15 - 20; v. Dücker: "Die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere G.m.b.H.", S. 18, Fußn. 2; "Deutscher Steinkohlenbergbau im Spannungsfeld...", S. 8 - 54; "Energiepolitik zur Erhaltung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus", in: "Handbuch der Bergwirtschaft, Essen 1970, S. 197 - 209; Gröner: "Die 'flankierenden Maßnahmen' der Kohlepolitik", S. 189, Fußn. 32 und S. 190 - 203; Stilz, a.a.O.; Schmidt: "Die Krise im Steinkohlenbergbau und ihre soziale Problematik...", insbes. S. 210 - 264; Reintges: "Der Einfluß der Gesetzgebung auf die Rationalisierungsmöglichkeiten des Steinkohlenbergbaus", Dortmund 1965, S. 7 - 24.

4. Kohleverkauf durch Syndikat

Dem entsprach auch, daß die Verkaufsorganisation der Ruhrkohle nicht geändert wurde. Hierbei handelte es sich um ein reines Verkaufssyndikat mit Quotensystem. Es konnte nicht mehr tun, als die "Zersplitterung in der Produktion durch bloße Vereinheitlichung des Absatzes auszugleichen"¹². Das aber hatte zur Folge, daß der Absatzrückgang prozentual auf alle beteiligten Zechen verteilt wurde, ohne Rücksicht auf die Rentabilität der einzelnen Zechen.

So verhinderte das System des Verkaufssyndikats eine "Unternehmenspolitik, die den Erfordernissen auf der Absatzseite und den technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Produktion gerecht"¹³ wurde, es war ein "Hemmschuh für die Sanierung des Bergbaus"¹⁴.

Wegen dieses prinzipiellen Mangels konnten die getroffenen Gegenmaßnahmen den gewünschten Erfolg nicht bewirken.

5. Entwicklung seit 1964

Seit 1964 waren wieder erhebliche Absatzverluste zu verzeichnen. Deshalb mußte die Steinkohlenförderung von 142 Mio. t im Jahre 1964 auf 126 Mio. t im Jahre 1966 zurückgenommen werden. Gleichzeitig fiel der Absatz von 138 Mio. t (1964) auf 118 Mio. t (1968). Seit 1957 hatte sich die Zahl der Schachtanlagen von 173 auf 87 im Jahre 1967 verringert¹⁵.

¹²) Kuhnke, a.a.O., S. 25

¹³) "Untersuchung über die Entwicklung der Unternehmensgrößen im deutschen Steinkohlenbergbau" (Konzentrationsbericht), Bonn 1968, S. 61

¹⁴) Huffscheid: "Steinkohlenbergbau: Überfällige Entscheidung...", in: Der Volkswirt, 1967, Nr. 44, S. 2391

¹⁵) vgl. die amtl. Begründung zum Entwurf des Kohlegesetzes v. 30. Aug. 1967, BT-Drucksache V/2078, S. 16

Doch trotz der umfangreichen Stilllegungen wuchsen die Halden. Daher mußten trotz eines Anstiegs der Halden von 16 auf 24 Mio. t im Jahre 1966 über 1 Mio. Feierschichten eingelegt werden, um die Förderung der Absatzlage anzupassen¹⁶.

6. Spezifische Probleme des Steinkohlenbergbaus

Die bisher angegebenen Ursachen der Kohlekrise erklären deren Ausmaß jedoch nicht allein. Die Kenntnis folgender Tatsachen ist für die Beurteilung unerlässlich:

Der Bergbau unterscheidet sich von der übrigen Industrie durch ihm eigentümliche geologische, technische und wirtschaftliche Gegebenheiten¹⁷. Kurzfristige Reaktionen auf Marktgegebenheiten, wie z.B. kurzfristige Produktionssteigerung, sind aus der Natur der Sache nur begrenzt möglich, Gleiches gilt für Neu- und Erweiterungsinvestitionen; denn von der Planung bis zur fördernden Zeche vergehen im allgemeinen 10 Jahre¹⁸.

Das verlangt im Vergleich zur übrigen Industrie unverhältnismäßig hohe Kosten der Kapazitätshaltung, wenn man auf dem Markt einigermaßen flexibel agieren will. Einer äußerst hohen Kapitalintensität entspricht eine ebenso hohe Lohnintensität. So betrug der Arbeitskostenanteil am Bruttoproduktionswert 1968 im Steinkohlenbergbau 60,6 %, während er in der gesamten Industrie nur 27,5 % ausmachte¹⁹).

Schwierigkeiten bei der Anpassung an die sich

16) vgl. die amtl. Begründung zum Entwurf des Kohlegesetzes v. 30. Aug. 1967 a.a.O.

17) vgl. "Kohle im Spannungsfeld...", S. 38

18) Konzentrationsbericht, S. 6

19) Angaben nach dem Konzentrationsbericht, S. 5

verändernden Marktverhältnisse bereiten die spezifischen Produktionsbedingungen des Steinkohlenbergbaus insbesondere in folgender Hinsicht:

Da der Bergbau an die Lagerstätte gebunden ist, legt dies auch den Standort der Produktions- und Veredelungsbetriebe fest. Wegen der hohen Zahl der im Bergbau Beschäftigten²⁰ entstehen im Umkreis der Produktionsstätten Ballungsräume, deren Bewohner den Konjunkturverlauf im Bergbau unmittelbar miterleben und spüren²¹.

Dem wiederum entspricht eine starke Abhängigkeit der sozialen Strukturen der Städte und Gemeinden vom Bergbau²².

Ein weiterer, typischer Grund für das Ausmaß der Krise ist die bekannt starke Bindung des Bergmanns an seinen Beruf. Sie folgt aus den Besonderheiten des Arbeitsplatzes, die ein "hohes Maß an Verantwortungsgefühl und eine besonders enge und kameradschaftliche Zusammenarbeit

20) Kuhnke, a.a.O., S. 13, spricht von "etwa 200.000 Beschäftigten".

21) vgl. Ministerpräsident Kühn in der BT-Debatte v. 8. Nov. 1967, BT-Sitzungsprotokoll. S. 6651: "Allein im Ruhrgebiet... hängen über 2 Millionen Menschen unmittelbar oder mittelbar am Bergbau."
Siehe auch Woratz, Gewerkschaftl. Rundschau 1969, S. 65: "Nach einer Untersuchung des Wirtschaftsministers von NRW lag das Wachstumspotential von NRW in den letzten Jahren unter dem Durchschnitt der übrigen Bundesländer. Diese Entwicklung ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß der Anteil der Wachstumsindustrien an der gesamten industriellen Produktion dieses Landes von 78 % im Jahre 1950 auf 25 % im Jahre 1967 zurückgegangen ist."

22) vgl. Ministerpräsident Kühn, a.a.O.: "Es gibt zahlreiche Städte des Reviers, bei denen der Anteil der Beschäftigten des Steinkohlenbergbaus an der Zahl der in der gesamten Industrie Beschäftigten 50 bis 75 % beträgt."

der Bergleute im Grubenbetrieb unter Tage"²³ bewirken. Sie erschwert die Umschulung und/oder Umsiedlung an neue Arbeitsplätze²⁴.

Dies macht verständlich, daß Bergbauunternehmen schon aus sozialen Gründen länger erhalten wurden, als es die ökonomische Einsicht immer zugestanden hätte²⁵. Doch wegen der politischen Relevanz²⁶ war dies relativ leicht. Die Bergleute durften geradezu darauf vertrauen, daß man es sich nicht leisten könne, sie "auf die Straße zu setzen"²⁷. Im Laufe der Zeit waren "wirtschaftliche, politische und soziale Besitzstände"²⁸ entstanden, die nicht ohne weiteres abgebaut werden konnten.

7. Unzufriedenheit der Beschäftigten - Staatskrise

Jeder Angriff auf den Besitzstand löste Unzufriedenheit aus. Die Unzufriedenheit steigerte sich verständlicherweise, wenn Zechenstilllegungen nach einem für die Betroffenen

23) Konzentrationsbericht, S. 5

24) vgl. hierzu z.B. Müller-Haeseler, Die Zeit, Nr. 25 v. 18. 6. 1971, S. 25: "Aber den Bergleuten ist ihr angestammter Arbeitsplatz lieb, selbst dann, wenn ihnen neue und günstiger gelegene Arbeitsplätze geboten werden. So war es nicht ganz einfach und ohne Quereelen zu bewerkstelligen, daß die Belegschaft der Zeche Graf Moltke nach der Stilllegung die Arbeit auf der Zeche Hugo in Gelsenkirchen-Buer aufnahm, obwohl der Weg zum neuen Arbeitsplatz für die meisten kürzer wurde..."

25) vgl. Biedenkopf, a.a.O., S. 17

26) vgl. Huffschmid, Steinkohlenbergbau: Überfällige Entscheidung, in: Der Volkswirt, 1967, S. 2393: "... die in Nordrhein-Westfalen ansässigen fünf Millionen Wahlberechtigten stellen immer noch das mächtigste Wählerreservoir..."

27) Der Spiegel, 1966, Nr. 26, S. 26

28) Biedenkopf, a.a.O., S. 18

undurchsichtigen und deshalb verunsichernden System erfolgten²⁹. Der daraus resultierende Vertrauensschwund hatte zur Folge, daß zum einen viele Bergleute dem Bergbau den Rücken kehrten³⁰. Zum andern förderte die Unzufriedenheit der Bergleute ihre politische Radikalisierung³¹. Hierdurch wurden politische Unruhen begünstigt³², deren Gefahr in den einseitig strukturierten Ballungszonen des Ruhrgebiets zwangsläufig größer ist als in differenziert strukturierten Gebieten.

-
- 29) Woratz, Gewerkschaftliche Rundschau, S. 62, spricht von "ungeordneten Stilllegungen"; vgl. auch Arendt, Der Spiegel, 1966, Nr. 26, S. 32: "... da niemand weiß, welche Schachtanlage die nächste ist, die geschlossen wird, kann man die Unruhe verstehen."
- 30) Im Jahre 1966 verließen 43.000 Bergleute den Bergbau, 1967 sogar 47.000; 1968 waren es immer noch 23.000. (Zahlenangaben von Woratz, a.a.O., S. 63.) - vgl. hierzu auch Kühn, Oberstes Gebot: Arbeitsplätze sichern, Düsseldorf 1967.
- 31) vgl. Der Spiegel, 1967, Nr. 45, S. 33, in einem Bericht über eine Bergarbeiter-Demonstration in Dortmund-Huckarde: "Aus internen demoskopischen Umfragen erfuhren die Sozialdemokraten in Bonn und Düsseldorf, daß ein großer Teil ihres Revieranhangs - wäre heute Wahl - zu DFU und NPD abwandern würde." Vgl. ferner Arendt, Der Spiegel, 1966, Nr. 26, S. 32, über eine Kundgebung der IGBE am 19. Febr. 1966 in Gelsenkirchen anlässlich einer Zechenstilllegung: "... die Atmosphäre war so gespannt, daß es keiner großen Anstrengung bedurft hätte, um es zu irgendwelchen Tumulten kommen zu lassen. Und natürlich gibt es eine ganze Reihe von Extremisten, die solchen Gelegenheiten für sich ausschlachten würden, da genügt ein Funke."
- 32) vgl. Bundeswirtschaftsminister Schiller in der BT-Debatte v. 8. Nov. 1967, Sitzungsprotokoll, S. 6632: "Wer... für das nächste Jahr von 80.000 arbeitslosen Bergleuten spricht..., erzeugt ungewollt Defätismus an Rhein und Ruhr... In dieser Zeit müssen derartige Globalzahlen... politisch und sozial verheerend wirken."

Unruhen aber, die den geschilderten Umfang sozialer und politischer Folgen haben, sind nicht mehr nur eine sektorale Wirtschaftskrise, sondern bedeuten eine Staatskrise³³.

Dies wurde spätestens in der Rezession des Jahres 1966 deutlich, in deren Verlauf die Bundesregierung unter dem Bundeskanzler Professor Dr. Erhard zurücktrat.

8. "Konzertiertes Kohlegespräch"

Aufgrund dieser Erkenntnis kam es nach Bildung der sog. Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD im Herbst 1966 zu einem seit Januar 1967 ständigen "konzertierten" Kohlegespräch³⁴ zwischen den Sozialpartnern, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand.

9. Drei-Phasen-Plan

Am 20. März 1967 verkündete Bundeswirtschaftsminister Schiller ein "Drei-Phasen-Programm des Bundesministers für Wirtschaft zur Anpassung und Gesundung des deutschen

33) vgl. Arendt, BT-Sitzungsprotokoll, S. 6671/72, unter Bezugnahme auf die Bergarbeiter Demonstration am 21. Okt. 1967 in Dortmund-Huckarde: "... Wenn wir eine solche Entwicklung nicht haben wollen - und ich glaube, wir alle sind daran interessiert, daß wir Beiträge zur Stützung und zur Festigung unserer Demokratie leisten -, dann haben wir nicht nur die Pflicht, sondern auch eine vordringliche Aufgabe darin zu sehen, durch geeignete Maßnahmen Ruhe und Kontinuität in der Entwicklung herbeizuführen."

vgl. auch den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, zu Drucksache V/2797, S. 2: "Die Probleme des deutschen Steinkohlenbergbaus... müssen... aus Gründen des allgemeinen Wohls von Gesellschaft und Staat bewältigt werden."

34) Kuhnke, a.a.O., S. 33

Steinkohlenbergbaus"³⁵.

Die erste Phase sollte eine Vorbereitungsphase sein vom Frühjahr bis Ende 1967, deren Vorbedingung war, daß die allgemeinen Maßnahmen zur Konjunkturbelebung und Überwindung der Rezession wirksam wurden.

Die zweite, sog. Anpassungsphase von Ende 1967 bis Anfang 1969, sah eine Reduzierung der Förderkapazität vor. Entscheidendes Vorhaben dieser Phase war die "Neuordnung der Unternehmensstruktur in Richtung auf optimale Unternehmenseinheiten"³⁶.

Die dritte Stufe des Programms war als Stabilisierungsphase für den Zeitraum 1969/70 geplant, in der die flankierenden Maßnahmen abgebaut und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Steinkohle erreicht werden sollten.

35) vgl. den Text bei Biedenkopf, a.a.O., S. 67 und 68; ferner Overberg: "Hartes Ringen...", Wertpapier 1967, S. 294

36) vgl. Ziff. 4 der "Anpassungsphase" bei Biedenkopf, a.a.O., S. 67

II. Pläne zur Behebung der Kohlekrise

Auf dem Boden dieser Grundkonzeption der Bundesregierung, insbesondere der zweiten Phase mit dem Plan zur Neuordnung der Unternehmensstruktur, fanden Erörterungen der verschiedenen Vorstellungen zur Behebung der Kohlekrise statt.

Dabei standen folgende Pläne zur Diskussion¹:

1. Söhngen-Plan

Der damalige Vorstandsvorsitzer der Rheinischen Stahlwerke, Werner Söhngen, hatte bereits 1966 die Bildung einer "Bergbau-Einheitsgesellschaft auf privatwirtschaftlicher Basis"² vorgeschlagen.

Sie sollte durch gesetzgeberische Maßnahmen verwirklicht werden, da Söhngen glaubte, nur so das Hauptproblem - wie er es sah - lösen zu können: die Bewertung der von den Gesellschaften einzubringenden Bergbauvermögen. Außerdem hatte dieser Vorschlag eine starke staatliche Förderung des Steinkohlenbergbaus im Auge³.

2. Plan der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie (IGBE)

Entscheidender Punkt dieses Planes⁴ war die gesetzliche Gründung einer "Deutschen Ruhrkohलगesellschaft" in der Rechtsform einer

1) vgl. die umfassenden Darstellungen bei Biedenkopf, a.a.O., S. 20 - 30 und S. 71 - 116;
Kuhnke, a.a.O., S. 33 - 39

2) vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 33

3) vgl. Kuhnke, a.a.O.

4) vgl. hierzu insbes.: "Wirtschaftliche und soziale Stabilität durch Neuordnung des Steinkohlenbergbaus" - Vorschläge der IGBE zur Neuordnung des Steinkohlenbergbaus, Pressekonferenz am 13. Okt. 1967; o.O. 1967, 16 S., 7 Anlagen; dazu Weides: "Unternehmensneuordnung oder Vergesellschaftung?", DB 1967, S. 410 - 418.

Aktiengesellschaft⁵.

Gem. § 2 des Gesetzentwurfes sollte sie die Aufgabe haben, im Interesse des Gemeinwohls "den Steinkohlenbergbau... volks- und betriebswirtschaftlich sinnvoll zu betreiben". Hierzu sollten drei Monate nach ihrer Gründung die Anteile an allen Bergbaugesellschaften und das Eigentum an den Bergwerksbetrieben anderer Unternehmen, einschließlich der Aufbereitungsanlagen, der Kokereien, Brikettfabriken und der Kraftwerke frei von Rechten Dritter kraft Gesetzes auf sie übergehen⁶.

Als Entschädigung sollten die Beteiligten sämtliche Anteilsrechte an dieser Gesellschaft im Verhältnis zum Wert der jeweils aufgegebenen Rechte erhalten. -

Daneben verlangte die IGBE im einzelnen außer der Garantie des bisherigen sozialen Status der Bergleute die Schaffung optimaler Betriebsgrößen, die Anpassung der Förderung an die volkswirtschaftlichen Anforderungen, eine Neuregelung des Kohleverkaufs sowie eine sinnvolle Subventionspolitik.

3. Ochel-Plan

Der Plan des damaligen Vorstandsvorsitzers der Hoesch AG⁷ ging von der Prämisse aus, daß alles, was bisher geschehen sei, nur "taktische Manöver, aber keine strategische Konzeption"⁸ habe erkennen lassen und daß - langfristig gesehen - ein privatwirtschaftlich geführter Steinkohlenbergbau nicht genug Geld verdienen

5) vgl. § 1 des Gesetzentwurfes, a.a.O., S. 13

6) kritisch hierzu Weides, a.a.O.

7) vgl. den Wortlaut bei Biedenkopf, a.a.O., S. 75 - 79

8) Ochel, a.a.O., S. 76, Ziff. 4

könne, um damit das Kapital in der üblichen Weise zu verzinsen, Reserven zu schaffen und so den Fortbestand der Unternehmen zu sichern. Eine Privatgesellschaft mit dauernder staatlicher Unterstützung aber hielt Ochel für einen "ungesunden Zwitter", dessen Unterhaltung dem Staatsbürger nicht zuzumuten sei⁹.

Deshalb schlug er die Verstaatlichung der Bergbaubetriebe vor¹⁰. Es sollte eine staatliche Aktiengesellschaft gegründet werden, die ausschließlich nach aktienrechtlichen und unternehmerischen Gesichtspunkten zu führen sei¹¹. Die Bergbauunternehmen sollten ihr gesamtes Bergbauvermögen an den Staat zum buchmäßigen Eigenkapitalwert übereignen und so auf eine Entschädigung für die in den Bilanzen enthaltenen stillen Reserven verzichten. Das zu entschädigende buchmäßige Reinvermögen schätzte Ochel auf 5 Mrd. DM. Dieser Betrag sollte durch eine steuerfreie Bundesanleihe mit 5 %-iger Verzinsung und 20-jähriger Laufzeit aufgebracht werden¹².

4. Funcke-Plan

Der Plan des damaligen Vorstandsvorsitzers der Gelsenkirchener Bergwerks-AG¹³ modifizierte den von Ochel:

9) Ochel, a.a.O., S. 76, Ziff. 5

10) vgl. Ochel, a.a.O., S. 77, Ziff. 6: "Unter diesen Umständen sollte nur eine Ruhrkohleneinheitsgesellschaft in Frage kommen, die dem Staat gehört und die die Kohleninteressen der bisherigen Gesellschaften umfaßt."

11) vgl. Ochel, a.a.O., S. 78

12) vgl. im einzelnen, a.a.O., S. 78

13) vgl. den Wortlaut bei Biedenkopf, a.a.O., S. 81 - 82

Es sollte eine Betriebsführungs-AG gegründet werden, deren Gesellschafter der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und die Aktionsgemeinschaft Deutsche Steinkohlenreviere GmbH zu je einem Drittel sein sollten. An diese Betriebsführungsgesellschaft hatten die Bergbaugesellschaften ihren gesamten Bergbaubesitz einschließlich der Kokereien und evtl. auch der Kraftwerke zu verpachten.

Neue Investitionen sollten durch Beleihung der Pachtverträge finanziert werden.

Nach einer Pachtdauer von 20 Jahren sollte der Pachtgegenstand ohne besondere Entschädigung in das Eigentum der Betriebsführungsgesellschaft fallen.

Im Unterschied zum Ochel-Plan aber sollte der Beitritt freiwillig sein. Gesetzliche Maßnahmen waren nur insoweit vorgesehen, als Stilllegungsprämien nur noch an die Betriebsführungsgesellschaft gezahlt werden und Bergbauunternehmen, die nicht an die Betriebsführungs-AG verpachteten, in Zukunft keine Subventionen erhalten sollten (falls keine besonderen diesbezüglichen Rechtsansprüche bestanden)¹³.

Wegen der Beteiligung von Bund und Land war nach Ansicht Funckes eine Haftungserklärung der öffentlichen Hand nicht notwendig.

5. Müller-Armack-Plan

Im Mittelpunkt des Plans des damaligen Aufsichtsratsvorsitzenden der Rheinischen Stahlwerke¹⁴ stand die Gründung einer "gemischt-wirtschaftlichen Einheitsgesellschaft der Ruhrkohle",

¹³) vgl. Funcke, a.a.O., S. 81

¹⁴) vgl. Abdruck eines Auszuges aus dem "Handelsblatt" v. 5./6. Mai 1967, S. 25, bei Biedenkopf, a.a.O., S. 83 - 86

die unter volks- und betriebswirtschaftlich optimaler Konzentration die Kohleförderung betreiben sollte.

An dem Kapital dieser Aktiengesellschaft sollten die bisherigen Eigentümer zu 2/3 und der Staat zu 1/3 beteiligt sein, wobei der Staat die Unternehmer für dieses Drittel mit Steuergutscheinen und Obligationen zu entschädigen hatte.

Auch hier sollte der Beitritt freiwillig sein, während allerdings für die Zukunft bestimmte öffentliche Beihilfen, wie z.B. Stilllegungsprämien, nur der Einheitsgesellschaft gewährt werden sollten.

Bis zur Gründung dieser Gesellschaft sah der Plan als Übergangsregelung die Verpachtung der betriebsnotwendigen Anlagen an eine Betriebsführungsgesellschaft vor, die wiederum den Vorstellungen des Funcke-Plans¹⁵ entsprach.

Daneben forderte Müller-Armack verstärkte energiepolitische Maßnahmen, darunter Verringerung der Kohleimporte und eine Erhöhung der Heizölsteuer¹⁶.

6. Entwurf des Kohlegesetzes

Inzwischen brachte die Bundesregierung den "Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete"¹⁷ am 30. August 1967 im Bundestag ein.

Wie die bisher beschriebenen Pläne ging auch der Gesetzentwurf davon aus, daß nur eine starke Reduzierung der Förderkapazitäten gesunde

15) s.o. S. 14 und 15

16) vgl. im einzelnen bei Biedenkopf, a.a.O., S. 84 und 85

17) BT-Drucksache V/2078

Verhältnisse im Steinkohlenbergbau schaffen könne. Zentrale Aufgabe des Gesetzes sollte deshalb "die geordnete Rückführung der Förderkapazität auf eine Größenordnung sein, die mit der dauerhaften Aufnahmefähigkeit des Marktes in Einklang steht"¹⁸.

Wegen des Umfangs und der Bedeutung des Anpassungsvorgangs mit dem Ziel einer "durchgreifenden Bereinigung"¹⁹ der Strukturkrise sah der Entwurf einen institutionellen, gesetzlichen Rahmen für diese Maßnahmen vor in Gestalt eines Beauftragten der Bundesregierung für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete. Er sollte sein Amt in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft ausüben. Seine Aufgabe sollte es sein, "auf die geordnete Anpassung im Steinkohlenbergbau hinzuwirken"²⁰. Hierzu sollten Vorausschätzungen für die Absatzmöglichkeiten sowie Empfehlungen gegenüber einzelnen Unternehmen zur Erhöhung bzw. Verringerung der jeweiligen Produktionskapazität dienen. Außerdem sollte er Empfehlungen zur Felderbereinigung und zu sonstigen Maßnahmen betrieblicher und überbetrieblicher Rationalisierung aussprechen dürfen.

Es handelte sich also nur um Ratschläge. Deren Nichtbefolgung sollte aber nicht folgenlos bleiben; denn Unternehmen, die einer Empfehlung nicht binnen einer angemessenen Frist entsprochen hatten, konnten bestimmte Vergünstigungen, wie z.B. die Kokskohlesubventionen und die Verbilligung der Kraftwerkskohle, entzogen werden²¹.

¹⁸⁾ vgl. die amtl. Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 16

¹⁹⁾ amtl. Begründung, a.a.O.

²⁰⁾ amtliche Begründung, a.a.O.

²¹⁾ vgl. § 17 des Gesetzentwurfs

Daneben hielt der Regierungsentwurf als weitere Voraussetzung zur Gesundung des Steinkohlenbergbaus eine Unternehmenskonzentration für erforderlich. Deren wesentliche Vorteile sah er in folgenden Punkten²²:

Gesamtplanung in der Investitionspolitik, langfristige Förderprogrammierung, Aufspaltung der alten Feldergrenzen und Schaffung optimaler Betriebsgrößen, bessere Ausnutzung des technischen Fortschritts, zweckmäßige und geordnete Durchführung der Anpassung und Förderung.

Die Konzentration sollte in Fällen, wo sie Kapital erforderte (z.B. beim Erwerb von Unternehmen oder Bergwerken), durch öffentliche Bürgschaften abgesichert werden. -

Im Verlauf der Diskussion um diesen Entwurf und parallel zu den parlamentarischen Auseinandersetzungen entstanden die nachstehend aufgeführten weiteren Pläne:

7. Walsum-Plan

Die Bergwerksgesellschaft Walsum²³ war im Gegensatz zum Regierungsentwurf der Auffassung, daß, um die Ziele zukünftiger Kohlepolitik zu erreichen, nicht ein staatlicher Beauftragter, sondern eher ein produktionsbezogenes Syndikat aller deutschen Bergwerksgesellschaften geeignet sei.

Während die Eigentumsverhältnisse hierbei "grundsätzlich unangetastet"²⁴ blieben, sollte das Syndikat die nach dem Gesetzentwurf dem Bundesbeauftragten zugeordneten Aufgaben übernehmen und insoweit "natürlich" in die Rechte der privaten

22) vgl. die amtl. Begründung, a.a.O., S. 17

23) vgl. den Wortlaut bei Biedenkopf, a.a.O., S. 87 - 92; ferner Kuhnke, a.a.O., S. 36

24) vgl. Walsum-Plan, a.a.O., S. 88

Eigentümer eingreifen können, da auch nach Ansicht der Verfasser des Walsum-Plans ein privatwirtschaftlicher Bergbau sich in Zukunft nur dann werden halten würde, "wenn er bereit ist, so viele Rechte des Eigentums aufzugeben, wie es die Zeit verlangt, um das Urrecht auf Eigentum und seine Vorteile zu erhalten"²⁵.

Die Gesellschaften sollten ihre gesamte Förderung über das Syndikat verkaufen. Dazu mußten sie den jeweils angebotenen Preis nach dem betriebswirtschaftlich errechneten Vollkostenpreis richten. Wer dann den kostenbedingt höchsten Preis verlangte, hatte - nachdem der Preis von einem eigens dafür eingesetzten Ausschuß überprüft worden war - auszuscheiden, d.h. die Zeche wurde stillgelegt.

Als Entschädigung waren Zahlungen entsprechend den in der Vergangenheit bei Stilllegungen gezahlten Quoten vorgesehen. Auf dem Wege über dieses "Rationalisierungskartell"²⁶ sollten die "schwachen" Zechen zu Gunsten der dann vollbeschäftigten leistungsstarken ausscheiden. Im übrigen machte auch die Walsum-AG den Erfolg ihres Planes von der Unterstützung durch entsprechende Maßnahmen der öffentlichen Hand (wie z.B. Übernahme der Erblasten und Schritte gegen eine Expansion des Heizölmarktes) abhängig.

²⁵) Walsum-Plan, a.a.O., S. 88

²⁶) Walsum-Plan, a.a.O.

8. Rheinstahl-Plan

Der sog. Rheinstahl-Plan²⁷ war das Ergebnis von Überlegungen, hinter denen zur Zeit seiner Veröffentlichung zwei Drittel der Eigentümer des Ruhrbergbaus standen²⁸. Danach war vorgesehen:

Die Bergbaugesellschaften hatten ihre Bergwerksbetriebe und Betriebsgrundstücke an eine oder zwei zu gründende Betriebsgesellschaften zu verpachten²⁹ mit dem Ziel, diese Zechen marktgerecht und kostenoptimal zu betreiben.

Als Pachtzins waren jährlich 360 Mio. DM für die Dauer von zwanzig Jahren in Aussicht genommen, der unabhängig von einer etwaigen Stilllegung gepachteter Anlagen zu zahlen war. Nach 20 Jahren hatte die Betriebsgesellschaft das Eigentum an den dann noch verbliebenen Bergwerken zu erwerben.

Die von der öffentlichen Hand erwartete Unterstützung hatte darin zu bestehen, daß sie die Differenz zwischen den Listen- und Wettbewerbspreisen durch entsprechende Zahlungen überbrückte.

Ferner hatte nach diesem Plan der Bund den

17) vgl. "Vorschlag zur Neuordnung des Ruhrbergbaus - vorgelegt von mehreren Montangesellschaften (sog. Rheinstahlplan)", bei Biedenkopf, a.a.O., S. 93 - 95; dazu Biedenkopf, a.a.O., S. 27 und 28; Kuhnke, a.a.O., S. 35 und 36; ferner Hawner: "Der Weg zur Gesamtgesellschaft des Ruhrbergbaus", Glückauf 1968, S. 1123 - 1127; Sohl: "Ruhrkohle AG - eine Aufgabe!", Stahl und Eisen, 1968, S. 1494 - 1495.

28) vgl. Ziff. 10 des Rheinstahl-Plans, Biedenkopf, a.a.O., S. 95

29) Also keine Verpachtung von Grundbesitz und Zechenkraftwerken, weshalb dieser Plan insbesondere von der IGBE heftig kritisiert wurde; vgl. Jahn: "Unternehmer blockieren Neuordnung", Die Quelle, 1968, S. 60.

Pachtzins durch eine Bürgschaft zu garantieren. Für den Fall einer Inanspruchnahme erhielt er entsprechende Anteile an der Betriebsgesellschaft. War aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine Stilllegung von Zechen erforderlich, geschah diese aber auf Wunsch der Bundes- oder Landesregierung nicht, so waren nach dem Plan die dadurch entstehenden Kosten von der Allgemeinheit, d.h. durch den Bund oder das Land, zu übernehmen. -

Nach der Vorstellung des Rheinstahl-Plans hatte sich der Steinkohlenbergbau im Wege der Selbsthilfe neu zu ordnen. Dadurch sollte die staatliche Hilfe in ihrem Ausmaß begrenzt und die öffentlichen Aufwendungen überschaubar und "in jedem Fall niedriger sein, als es die geldliche Inanspruchnahme der öffentlichen Hand alles in allem ist, wenn sich die weiteren Stilllegungen im Bergbau ohne festen Plan vollziehen"³⁰.

9. Bender-Plan

Vor der SPD-Fraktion des Landtages von Nordrhein-Westfalen referierte das frühere Vorstandsmitglied der Phoenix-Rheinrohr-AG, Karl Bender, über seine Vorstellungen zur Lösung der Kohlekrise³¹.

Er hatte die Gründung einer GmbH als Betriebsführungsgesellschaft im Auge. Mit ihr hatten die Bergbaugesellschaften einen Vertrag abzuschließen. Durch diesen Vertrag wurden ihr die Entscheidungsbefugnis über Investitionen, Stilllegungen und Produktion übertragen.

³⁰) vgl. Ziff. 8 des Rheinstahl-Plans, bei Biedenkopf, a.a.O., S. 94; siehe ebda., S. 95, drei erwogene Modifikationen des Rheinstahlplans, zitiert nach "Handelsblatt" v. 12. Okt. 1967.

³¹) nach Kuhnke, a.a.O., S. 36/37

10. Russe-Plan

Einige Bundestagsabgeordnete der CDU, unter ihnen Russe, sollen verantwortlich sein für einen Plan zur Bildung einer "Deutschen Energieholding" auf privatwirtschaftlicher Grundlage³².

Außer der Steinkohle wollten sie in ihr auch die übrigen Energieträger wie Braunkohle, Öl, Kernenergie, die sog. Sekundärenergie und die Chemie zusammengefaßt wissen.

Die notwendigen Maßnahmen im Steinkohlenbergbau waren nach diesem Plan durch ein produktionsbezogenes Syndikat anzusteuern³³.

11. Schäfer-Plan

Ende des Jahres 1967 veröffentlichte der damalige Beauftragte des saarländischen Ministerpräsidenten für Energie- und Strukturfragen, Manfred Schäfer, einen Plan³⁴, wonach der Bund und die Kohleländer als "Interessengemeinschaft Kohle" eine Gesellschaft zur Verwertung der nicht absetzbaren Kohle gründeten.

Diese hatte den fördernden Zechen den Kostenpreis auf der Basis eines zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Beschäftigungsvolumens erforderlichen "Grenzbetriebes" zu zahlen. Alle auf den Vertrieb durch die Gesellschaft angewiesenen Zechen, die günstiger arbeiteten als dieser Grenzbetrieb, sollten eine Differentialrente erhalten. Dadurch, daß der Grenzbetrieb ständig neu bestimmt wurde und ein Teil der Differentialrente bei den kostengünstiger arbeitenden

³²⁾ vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 37

³³⁾ vgl. Kuhnke, a.a.O.

³⁴⁾ vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 37; Doerell: "Pläne zur Bergbausanierung", Kohle und Heizöl, 1968, Nr. 2, S. 14

Zechen verblieb, konnte nach Schäfers Ansicht ein permanenter Rationalisierungsdruck ausgeübt werden.

Der andere Teil der Differentialrente sollte abgeschöpft und zusammen mit Mitteln aus dem Mineralölsteueraufkommen zur Abdeckung des Verlustes der Interessengemeinschaft verwendet werden. Hierdurch und durch das Ausmaß anderer öffentlicher Hilfen wollte man auch das Beschäftigungsvolumen steuern.

12. Ergänzungsvorschläge der Gelsenkirchener Bergwerks-Aktiengesellschaft (GBAG)

Der Vorschlag der GBAG³⁵, der sich inhaltlich mit einer Studie der Deutschen Mineralöl-Explorationsgesellschaft (DEMINEX)³⁶ deckte, ging über eine Neuordnung des Kohlenbergbaus hinaus auf eine Gesamtordnung der Energiewirtschaft. Er legte die Verwirklichung des Regierungsentwurfes zugrunde und machte konkrete Vorschläge nur für den Ölsektor, die die Regelungen des Regierungsentwurfes lediglich ergänzten. Statt eines Kohlebeauftragten dachte man an einen Energiebeauftragten, der zur Verwaltung der für den gesamten Energiemarkt vorgesehenen Marktordnung berufen wurde.

13. Plan eines "Deutschen Steinkohlenverbandes"

Als bei Unternehmern des Ruhrbergbaus Zweifel aufkamen, ob der Rheinstahl-Plan³⁷ noch

35) vgl. den Wortlaut bei Biedenkopf, a.a.O., S. 97 - 106; ferner Biedenkopf, a.a.O., S. 28 - 30

36) vgl. den Wortlaut bei Biedenkopf, a.a.O., S. 108 - 112, und eine ablehnende Stellungnahme von Mitgliedern des Mineralölwirtschaftsverbandes, Biedenkopf, a.a.O., S. 114 - 116

37) vgl. oben, S. 20 und 21

verwirklicht werden würde, veröffentlichte der Vorsitzende des Unternehmensverbandes Ruhrbergbau, Heinz P. Kemper, Mitte Februar 1968 einen Gesetzentwurf³⁸⁾, der nicht als Alternative zu den oben geschilderten Plänen, sondern als Ergänzung des im Regierungsentwurf vorgesehenen institutionellen Rahmens gedacht war:

Dieser sollte um eine Selbstverwaltungskörperschaft des Steinkohlenbergbaus erweitert werden; und zwar war ein "Deutscher Steinkohlenverband" als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit gesetzlicher Mitgliedschaft geplant. Dieser Körperschaft waren geeignete Mittel zur Verfügung zu stellen, um eine zweckmäßige Unternehmenskonzentration herbeizuführen. Bei Nichtbeachtung seiner Empfehlungen konnten Vergünstigungen nach den Vorschriften des Kohlegesetzes entzogen werden. -

38) vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 38 und 39

C) Kohlegesetz und Ruhrkohle AG

I. Das Kohlegesetz

Ohne, daß die unmittelbar Beteiligten sich auf eine endgültige Form der Unternehmenskonzentration geeinigt hatten, beschloß der Deutsche Bundestag am 3. April 1968 das Kohlegesetz, das am 19. Mai 1968 in Kraft trat¹. Ziel des Gesetzes sind "Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete"².

1. Funktion des Kohlebeauftragten

Zur Erreichung dieses Ziels wurde ein "Bundesbeauftragter für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete"³ eingesetzt.

a) Aufgabe

Er hat die Aufgabe, darauf hinzuwirken, daß

1. die Bergbauunternehmen ihre Produktionskapazität auf die Absatzmöglichkeiten des deutschen Steinkohlenbergbaus ausrichten und
2. die Steinkohlenbergwerke mit der nachhaltig stärksten Ertragskraft ihre Produktionskapazität ausnutzen können⁴.

1) vgl. die Aufstellung der mit dem Kohlegesetz befaßten BT-Ausschüsse und ihrer Sitzungstage, zu BT-Drucksache V/2797, S. 2

2) vgl. hierzu auch: Gatzka: "Das Kohlegesetz - Eine Betrachtung aus wirtschaftspolitischer Sicht", Glückauf, 1968, S. 629 - 631.

3) vgl. § 1 Abs. 1 KohleG

4) vgl. § 1 Abs. 1 KohleG

b) Richtschnur

Richtschnur seines Handelns ist die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung, die er zu beachten hat. Er darf den technischen Fortschritt in der Energiewirtschaft nicht behindern und muß bei allen Maßnahmen die gesamtwirtschaftlichen Belange sowie die besonderen sozialen und regionalwirtschaftlichen Verhältnisse der Steinkohlenbergbaugebiete berücksichtigen⁵.

c) Kompetenzen

Zur Erfüllung seiner Aufgabe hat das Kohlegesetz den Kohlebeauftragten mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet:

Jährlich hat er die Entwicklung des Energiemarktes zu analysieren und auf dieser Grundlage eine Vorausschätzung der Absatzentwicklung abzugeben⁶. Sie gilt für den Zeitraum von vier Jahren und ist nicht als exakte Voraussage, sondern als mittelfristige Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Unternehmen⁷ gedacht.

Zur Durchführung dieser Aufgabe regelt § 3 Kohlegesetz ein System von Melde- und Auskunftspflichten der Unternehmen zur Erfassung der betrieblichen Daten. Darüber hinaus kann der Kohlebeauftragte die Erteilung von Auskünften und Vorlage von Unterlagen verlangen, soweit das zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist⁸.

⁵⁾ vgl. § 1 a.a.O.

⁶⁾ vgl. allgemein hierzu: Sandner: "Prognosen über die zukünftigen Absatzmöglichkeiten des deutschen Steinkohlenbergbaus", Glückauf, 1968, S. 1227 - 1232.

⁷⁾ vgl. Woratz, a.a.O., S. 61 und 63

⁸⁾ vgl. § 3 Abs. 4 KohleG

Eine Kompetenz von entscheidender Bedeutung ist das Recht des Kohlebeauftragten zu Empfehlungen gem. § 4 Kohlegesetz⁹. Diese beruhen jeweils auf der Auswertung der Informationen aus den Meldungen und Auskünften der Unternehmen. Hierdurch gewinnt er gestaltenden Einfluß auf die Entscheidungen der Bergbauunternehmen über Produktionskapazität und -ziele. Die Empfehlungen beziehen sich auf betriebliche und überbetriebliche Rationalisierung, auf die Felderbereinigung und auf Belegschaftspolitik. Sie erhalten einen besonderen Nachdruck durch den Umstand, daß Unternehmen, die eine Empfehlung nicht befolgen, von den im Kohlegesetz vorgesehenen Beihilfen ausgeschlossen werden können¹⁰:

Belegschaftspolitisch bedeutungsvoll ist die Kontrolle des Kohlebeauftragten bei Zechenstillegungen; denn wenn ein Unternehmen Prämissen für eine Stillegung oder Teilstillegung beantragt, muß es dem Kohlebeauftragten einen Sozialplan vorlegen, der die von dem Unternehmen zu erbringenden Leistungen und vorgesehenen Maßnahmen enthält. Die Einhaltung dieses Plans überwacht der Kohlebeauftragte¹¹. Dadurch wird verhindert, daß notwendige Anpassungsmaßnahmen zu Lasten der im Bergbau Beschäftigten gehen.

Da das Kohlegesetz von einer Unternehmenskonzentration als Voraussetzung der Gesundung des Steinkohlenbergbaus ausgeht¹², hat es den

9) vgl. zum Problem des Rechtsschutzes gegenüber diesen Empfehlungen, insbesondere bei ihrer Nichtbeachtung: Biedenkopf: "Rechtsfragen der konzertierten Aktion", BB 1968, S. 1005 ff (1010).

10) vgl. § 23 KohleG

11) vgl. im einzelnen § 7 KohleG

12) vgl. die amtl. Begründung des Gesetzentwurfes, BT-Drucksache V/2078, S. 17

Kohlebeauftragten mit einigen Befugnissen versehen, mit deren Hilfe er die Konzentration beeinflussen kann¹³:

So werden nach dem Kohlegesetz vorgesehene Steuererleichterungen bei Unternehmenskonzentrationen nur dann gewährt, wenn der Kohlebeauftragte die Förderungswürdigkeit bescheinigt.

Bisher geleistete Subventionen können entzogen werden, wenn der Kohlebeauftragte eine sog. optimale Unternehmensgröße nicht feststellen kann. Dadurch soll der zweckentsprechende Einsatz der öffentlichen Gelder bei der Anpassung des Steinkohlenbergbaus überwacht werden¹⁴.

Wann eine optimale Unternehmensgröße gegeben ist, richtet sich nach den Maßstäben einer vom Bundeswirtschaftsminister erlassenen Verordnung¹⁵. Sie beruht im wesentlichen auf dem sog. Konzentrationsbericht des Kohlebeauftragten vom 19. Nov. 1968¹⁶.

Die Aufgaben des Kohlebeauftragten beziehen sich jedoch nicht nur auf die Gesundung des Steinkohlenbergbaus; sie gelten auch der Strukturverbesserung der Steinkohlenbergbaugebiete. Dementsprechend sind ihm auch hierfür gewichtige Befugnisse eingeräumt:

Die bedeutendste ist die Bescheinigung der Berechtigung zum Erhalt einer sog. Investitionsprämie gem. § 32 Kohlegesetz.

Danach können Unternehmen, die in Steinkohlenbergbaugebieten investieren und dort neue

13) vgl. im einzelnen §§ 10 - 17 KohleG

14) vgl. Woratz, a.a.O., S. 62

15) vgl. die "Verordnung über die Maßstäbe für die Ermittlung der optimalen Unternehmensgrößen im Steinkohlenbergbau" vom 7. Jan. 1969, BGBl. 1969 I, S. 16

16) a.o. S. 5 Fußn. 13

Arbeitsplätze schaffen, einen Abzug in Höhe von 10 % von der Einkommen- oder Körperschaftsteuer erlangen¹⁷⁾.

Der Kohlebeauftragte hat hierbei insbesondere zu prüfen, ob eine förderungswürdige Verbesserung der Wirtschaftsstruktur der Steinkohlenbergbaugebiete gegeben ist¹⁸⁾. Ferner hat der Kohlebeauftragte gem. § 33 KohleG bei Enteignungen zum Zweck der Industrielandbeschaffung mitzuwirken, indem er prüft, ob die Enteignungsvoraussetzungen des Kohlegesetzes gegeben sind.

Unternehmen, die ihnen obliegenden Verpflichtungen, wie z.B. Meldepflichten, Einhaltung des Sozialplans, nicht nachkommen, begehen eine Ordnungswidrigkeit, deren Ahndung durch den Kohlebeauftragten erfolgt¹⁹⁾.

Im übrigen hat der Kohlebeauftragte den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zu beachten; denn er ist zuständige Behörde bei Maßnahmen, die aufgrund von Entscheidungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Bereich des Steinkohlenbergbaus zu ergreifen sind²⁰⁾.

17) lt. Woratz, a.a.O., S. 65, waren bis zum 20. Jan. 1969 beim Kohlebeauftragten 200 Anträge auf Gewährung einer Investitionsprämie mit einem Volumen von 4,5 Milliarden M eingegangen. - Datum nach v. Dicker, a.a.O., S. 25, Fußn. 24.

Die Begünstigungsmethode des Abzugs von der Steuer wurde gewählt, weil dieser Weg für alle Steuerpflichtigen zu einer gleich hohen, zusätzlichen Steuerersparnis außerhalb der Abschreibungen führt; vgl. amtl. Begründung des Gesetzentwurfs, a.a.O., S. 23

18) vgl. im einzelnen § 32 KohleG

19) vgl. hierzu § 33 Abs. 2 KohleG: "Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Deutsche Mark geahndet werden."

20) vgl. § 6 KohleG

d) Kohlenbeirat

Gem. § 8 Kohlegesetz ist dem Kohlebeauftragten ein Kohlenbeirat zugeordnet. Dieser hat lediglich eine beratende Funktion. Ihm gehören neben Vertretern des Steinkohlenbergbaus (Arbeitgeber und Arbeitnehmer), Vertreter der Länder, der Kohleverbraucher, konkurrierender Energieerzeuger²¹ und der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer an.

2. Die Rechtsstellung des Kohlebeauftragten

Während ursprünglich der Gesetzentwurf einen Bundesbeauftragten vorgesehen hatte²², dem kein eigenes Amt zur Verfügung stand, sondern der sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft bedienen sollte²³, ist der Kohlebeauftragte nunmehr eine Bundesoberbehörde mit einem eigenen Amt. Er verfügt somit über einen eigenen, seiner Aufgabenstellung angemessenen Stab.

Auf diese Weise glaubte der Gesetzgeber, die besondere staatliche Einflußnahme zu Gunsten einer einheitlichen Produktions-, Absatz- und Belegschaftspolitik erreichen zu können. Gleichzeitig entsprach er damit auch den Vorstellungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirt-

21) kritisch hierzu Burckhardt; vgl. Industriekurier Nr. 89 v. 11. 6. 1968.

22) vgl. BT-Drucksache V/2078, § 1 Abs. 2

23) Die FDP-Fraktion des Bundestages hatte die Einrichtung eines Bundesbeauftragten grundsätzlich für überflüssig erachtet, wenn die Bundesregierung eine wirksame Energiepolitik vertrete und gleichzeitig das Energieressort im Bundeswirtschaftsministerium entsprechend organisiere. - Vgl. Abg. Dr. Friederichs, BT-Sitzungsprotokoll S. 6683, und Stellungnahme des Vertreters der FDP-Fraktion zum Bundesbeauftragten in der 84. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen v. 28. März 1968.

schaftsministerium, der in seiner Stellungnahme zum Kohlegesetz²⁴ wegen der Schwierigkeiten des Gesundungsprozesses des Bergbaus, "der ein ungewöhnliches Maß von Spezialkenntnissen, Entscheidungsbefugnissen und an Mitarbeit der Unternehmen bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von privaten Interessen erfordert", die Schaffung einer besonderen Instanz verlangt hatte.

Der Kohlebeauftragte ist dem Bundeswirtschaftsminister als dem politisch verantwortlichen Ressortminister unmittelbar unterstellt²⁵.

3. Unterschiede zu bisher eingerichteten Bundesoberbehörden

In einigen Punkten allerdings unterscheidet sich diese Bundesoberbehörde von den bisher eingerichteten Bundesoberbehörden²⁶:

a) Kohlebeauftragter als Nicht-Beamter

Der Bundesbeauftragte ist nicht Beamter, sondern Angestellter²⁷. Diese Regelung widerspricht an sich der Bestimmung des Art. 33 IV GG, wonach die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Beamte zu erfolgen hat. Dem Kohlebeauftragten stehen hoheitliche Befugnisse zu. So ist z.B. die Feststellung, ob ein Unternehmen die optimale Unternehmensgröße besitzt, ein

24) vgl. Bundesanzeiger, 19. Jg., Nr. 201 vom 24.10.1967, S. 3.

25) § 1 Abs. 2 KohleG

26) vgl. deren Aufstellung bei Maunz-Dürig Art. 87, Rdnr. 55, Ziff. 6

27) vgl. Bergbau-Information, Nr. 157 v. 25. Juli 1968: "Das Bundeskabinett hat der Regelung zugestimmt, nach der der künftige Bundesbeauftragte... einen privaten Dienstvertrag mit der Bundesrepublik Deutschland schließen wird. .., weil der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages... die Lösung eines privaten Dienstvertrages einem Beamten-Status vorgezogen hatte."

Verwaltungsakt; denn sie ist die Maßnahme einer Verwaltungsbehörde auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung eines Einzelfalls²⁸⁾.

Aus der Formulierung in Art. 33 IV GG "ist... zu übertragen" ergibt sich ein verbindlicher Befehl an alle zu einer solchen Übertragung zuständigen Organe, insbesondere also an den Gesetzgeber²⁹⁾, so daß die Nichtbeachtung einen Verfassungsverstoß bedeutet.

Doch enthält Art. 33 IV GG zwei Einschränkungen, die beide auf den Kohlebeauftragten zutreffen: Die eine Einschränkung besagt, daß die Ausübung der hoheitlichen Befugnisse "in der Regel" Beamten zu übertragen ist.

Daraus kann geschlossen werden, daß ausnahmsweise hoheitliche Funktionen von einem Nicht-Beamten wahrgenommen werden können. Entscheidend ist, daß der grundsätzliche Vorrang des Beamten gewahrt bleibt und für die Ausnahme ein sachlicher Grund besteht³⁰⁾.

Da der Gesetzgeber sich des Ausnahmecharakters bei der Beratung bewußt war³¹⁾ und der sachliche Grund sich aus den haushaltstechnischen Erwägungen des Haushaltsausschusses des Bundestages ergibt³²⁾, liegen die Voraussetzungen dieser Einschränkung aus Art. 33 IV GG vor. Folge seines Angestellten-Status ist im übrigen, daß der Kohlebeauftragte selbst nur der Fachaufsicht

28) vgl. zur Definition des Verwaltungsaktes z.B. BVerwGE 6, 168; 8, 192/3; 12, 31.

29) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 33, Rdnr. 40 m.w.N.

30) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 33, Rdnr. 42 m.w.N.

31) vgl. Auskunft des Vertreters des Bundeswirtschaftsministeriums in der 84. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen am 28. März 1968 auf Veranlassung der Abgeordneten Dr. Luda und Prof. Dr. Burgbacher.

32) vgl. oben Fußn. 27

des Bundeswirtschaftsministers, nicht aber - wie seine Mitarbeiter - dessen Dienstaufsicht unterliegt.

b) ad-hoc-Aufgabe

Die zweite Einschränkung in Art. 33 IV GG liegt darin, daß die Übertragung hoheitlicher Befugnisse "als ständige Aufgabe" auf Beamte zu erfolgen hat.

Diese Formulierung verweist zugleich auf die zweite Besonderheit des Kohlebeauftragten im Verhältnis zu sonstigen Bundesoberbehörden:

Der Umkehrschluß aus dieser Bestimmung des Art. 33 IV GG bedeutet, daß hoheitliche Befugnisse, sind sie keine ständigen Befugnisse, von Nicht-Beamten wahrgenommen werden dürfen.

Bei nichtständigen Aufgaben handelt es sich schon nach der Wortbedeutung um solche Aufgaben, die zeitlich begrenzt sind³³. Dies gilt im allgemeinen für Aufgaben, die zwar eine lange Dauer in Bezug auf ihre Abwicklung haben, deren Ende jedoch abzusehen ist³⁴.

Im Unterschied hierzu ergibt sich die "nicht-ständige" Aufgabe des Kohlebeauftragten aus dem Kohlegesetz: Es tritt am 31. Dez. 1977 außer Kraft³⁵. Die bisher erlassenen Gesetze zur Einrichtung von Bundesoberbehörden kennen keine entsprechende Regelung. Die herkömmlichen Zuständigkeiten der Bundesoberbehörden resultieren aus der auf Dauer angelegten Herausnahme bestimmter Aufgaben aus der Ministerialverwaltung. Dabei handelt es sich grundsätzlich um

33) so auch Maunz-Dürig, Art. 33, Rdnr. 42, unter Hinweis auf BVerfGE 9/268 ff (284)

34) Maunz-Dürig, a.a.O., verweisen in diesem Zusammenhang auf Lastenausgleich und Wiedergutmachung.

35) vgl. § 44 KohleG.

permanente Verwaltungsaufgaben. Das Außerkrafttreten der entsprechenden Gesetze deckt sich also grundsätzlich mit dem Termin der Erfüllung der gestellten Aufgabe³⁶⁾.

Die andersgestaltete Regelung beim Kohlebeauftragten liegt darin begründet, daß seine Einrichtung die Folge einer akuten wirtschafts-, sozial- und allgemeinpolitischen Notlage war. Im Gegensatz zur ansonsten kontinuierlichen Verwaltung bestimmter Aufgaben durch eine Bundesoberbehörde handelt es sich hier also um eine ad-hoc-Aufgabe.

Da diese Aufgabe die Behebung der Notlage durch Maßnahmen zur Gesundung des Steinkohlenbergbaus und der Steinkohlenbergbaugebiete zum Inhalt hat, war und ist ihre Beendigung zumindest theoretisch absehbar.

Wenn der Gesetzgeber sich dann zu einem bestimmten Termin entschlossen hat, drückt er darin seinen politischen Willen aus, diese Aufgabe innerhalb einer sowohl allgemein verbindlichen als auch allgemein kontrollierbaren Frist zu erfüllen. -

Ein Verstoß gegen Art. 33 IV GG liegt nicht vor³⁷⁾.

36) Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Auflösung des Bundesamtes für Auswanderung, dem ein dauernder Gegenstand der Verwaltung zugrunde lag. Seine Zuständigkeiten sind gem. Gesetz v. 28. 12. 1959 (BGBl. I S. 829) dem Bundesverwaltungsamt übertragen worden. - Vgl. Pagel, DÖV 60/ 259 f: "Das neue Bundesverwaltungsamt".

37) Diese Auffassung dürfte auch mit Kratzer, DÖV 1950/529 ff (531) übereinstimmen, der u.a. von einer Bundesoberbehörde verlangt, daß es sich um einen Organismus der Staatsverwaltung handelt, der "nicht nur vorübergehend tätig ist". Maunz-Dürig-Herzog, Art. 87, Rdnr. 52, sprechen in diesem Zusammenhang unter ausschließlichen Hinweis auf Kratzer, a.a.O., von einer "nicht ganz geringen Zeitspanne". - Das Kohlegesetz gilt für einen Zeitraum von mehr als neun Jahren.

c) Unmittelbarer politischer Einfluß im Amt

Eine weitere Besonderheit dieser Bundesoberbehörde besteht darin, daß zwei Abteilungen von je einer "erfahrenen Persönlichkeit aus dem Bereich der Arbeitnehmer- und Unternehmerorganisationen des Steinkohlenbergbaus"³⁸ geleitet werden. In diesen Fällen sind also nicht, wie grundsätzlich üblich, Beamte aus Ministerien zu der Bundesoberbehörde versetzt, sondern frühere Funktionäre des Unternehmensverbandes Ruhrbergbau und der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie zu Abteilungsleitern ernannt worden.

Dies entspricht nicht etwa irgendeinem Zweifel an Fähigkeiten vorhandener Beamten. Vielmehr sollte auf diese Weise den unmittelbar beteiligten Partnern des Steinkohlenbergbaus die Möglichkeit gegeben werden, im engen Vorfeld der Entscheidungen und sonstigen Maßnahmen des Kohlebeauftragten direkten Einfluß auszuüben.

³⁸⁾ Bergbau-Information Nr. 150 v. 1. Juli 1968

II. Die Ruhrkohle Aktiengesellschaft

1. Gründungsschwierigkeiten

Das Kohlegesetz war verkündet worden, bevor sich die Partner des Ruhrbergbaus auf eine bestimmte Form zukünftiger Zusammenarbeit geeinigt hatten.

Obwohl der Bundestag seine Beratungen wochenlang verzögert hatte, um die Bestimmungen des Gesetzes in Übereinklang mit dem zu erwartenden Zusammenschluß zu bringen¹, gelang während dieser Zeit keine Übereinkunft.

Bei einer grundsätzlichen Übereinstimmung bezüglich Gründung einer Gesamtgesellschaft bereiteten insbesondere drei Punkte große Schwierigkeiten in den Verhandlungen:

die Frage der Einbringung der Kraftwerke und damit überhaupt das Problem der Bewertung der einzubringenden Gegenstände, der Umfang der Mitbestimmung und schließlich die Übernahme der Bergmannswohnungen².

a) "Bonner Papier" vom 14. Juni 1968

Nach langen Verhandlungen erzielten die Beteiligten eine grundlegende Einigung über die Bildung einer Gesamtgesellschaft im Sinne des Kohlegesetzes auf der Grundlage des modifizierten Rheinstahl-Plans³. Die Einzelheiten wurden in einem Gespräch unter Leitung von Bundeswirt-

1) vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 46

2) vgl. hierzu Arendt: "Die Neuordnung des Steinkohlenbergbaus", Die Quelle, 1968, S. 338 ff; Hawner: "Der Weg zur Gesamtgesellschaft", Glückauf, 1968, S. 1123 ff; Kuhnke, a.a.O., S. 41.

3) vgl. oben S. 20 f, "modifiziert", weil die Bergwerksbetriebe nicht verpachtet, sondern in die Einheitsgesellschaft eingebracht wurden.

schaftsminister Schiller am 14. Juni 1968 festgelegt⁴, an dem Vertreter der Bergbauunternehmen, der Vorstand der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, Vertreter der zuständigen Ministerien des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Kohlebeauftragte teilgenommen hatten.

Sicherlich ist diese Übereinkunft durch die Bestimmungen des Kohlegesetzes beschleunigt worden; denn die Androhung des Entzuges von Subventionen für den Fall des Nicht-Beitritts bedeutete für die Bergbaugesellschaften geradezu einen "Knüppel hinter der Tür"⁵.

Nachdem sich auf dieser Grundlage 22 Gesellschaften, die rd. 80 % der Ruhrkohlenförderung repräsentierten, am 15. September 1968 bereit erklärt hatten, sich zu einer Gesamtgesellschaft zusammenzuschließen⁶, wurde am 18. Juli 1969 der Grundvertrag zum Vertragswerk über die Ruhrkohle AG unterzeichnet.

b) Verfassungsbeschwerde

Nicht aus der Welt geschafft war damit aber die Verfassungsbeschwerde, die die Niederrheinische Bergwerks-AG, die Steinkohlenbergwerk Westfalen AG, die Rheinpreussen AG und die Gewerkschaft Auguste Victoria gegen das Kohlegesetz und die dazu ergangene Verordnung über die Maßstäbe für die Ermittlung einer optimalen

4) vgl. "Aufzeichnung über die Modalitäten für die Bildung einer Gesamtgesellschaft des Ruhrkohlenbergbaus nach den Ergebnissen der Beratungen unter Vorsitz von Bundeswirtschaftsminister Prof. Dr. Schiller am 14. Juni 1968", sog. "Bonner Papier", Bulletin 1968, S. 691 f.

5) Arendt, a.a.O., S. 339. - Ob dies mit dem GG vereinbar ist, wird später untersucht; s.S. 94 ff, 99 ff, 102 ff.

6) vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 41

Unternehmensgröße eingelegt hatten⁷.

Sie richtete sich insbesondere gegen den Begriff der optimalen Unternehmensgröße. Dieser sei zu vage, als daß er sich mit einem einzelnen Kriterium oder einem eindeutig zusammenfaßbaren Bündel von Kriterien bestimmen ließe. Mangels der erforderlichen Begrenzung der Verordnungsermächtigung sei § 20 KohleG mit Art. 80 I2 GG unvereinbar⁸.

Darüber hinaus verwirkliche das Kohlegesetz mit der Ausgestaltung der optimalen Unternehmensgröße, ihrer Zweckbestimmung und ihrer Unterwerfung unter weitreichende staatliche Lenkungsbefugnisse den Tatbestand einer Sozialisierung im Sinne der 2. Alternative des Art. 15 GG (Überführung "in andere Formen der Gemeinwirtschaft"). Dabei verletze das KohleG das in Art. 15 GG ausgesprochene Entschädigungsgebot⁹. -

Mit Ausnahme der Zeche Auguste Victoria sind die genannten Unternehmen jedoch der Ruhrkohle AG beigetreten¹⁰. Da die Auguste Victoria jedoch mit der Ruhrkohle AG eine Vereinbarung getroffen hat, durch die eine einheitliche Planung von Produktion, Investitionen, Absatz und

7) vgl. F.A.Z. Nr. 126 v. 3. 6. 1969, S. 13. Grundlage dieser Verfassungsbeschwerden war ein Gutachten von Prof. Dr. Hans Schneider, Heidelberg, veröffentlicht in BB 1969, Beilage 2/69.

8) vgl. Schneider, a.a.O., Punkt 69, Ziff. 1

9) vgl. Schneider, a.a.O., Ziff. 5. - Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde, die letztlich nur noch von der Gewerkschaft Auguste Victoria aufrechterhalten worden war, als unzulässig verworfen. Die Beschwerdeführerin sei durch das KohleG nicht unmittelbar betroffen. Unmittelbar wirke nur die Maßnahme des Kohlebeauftragten, wogegen Widerspruch und Anfechtungsklage eingelegt werden könnten. - Vgl. im einzelnen BB 1970, S. 1111 f.

10) vgl. FAZ v. 18. 8. 1969

Belegschaftswesen im Steinkohlenbergbauggebiet Ruhr sichergestellt wird, hat sie inzwischen die Anerkennung als optimale Unternehmensgrösse im Sinne des Kohlegesetzes erreicht¹¹.

c) Genehmigung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Am 27. Nov. 1969 genehmigte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Zusammenschluß¹². Diese Genehmigung war nicht ohne Schwierigkeiten erteilt worden, weil Bedenken gegen eine derartige Konzentration wirtschaftlicher Macht bestanden hatten. Doch hatte die Kommission sich schließlich auf den Standpunkt gestellt, daß der Markt, auf dem die Steinkohle im Wettbewerb stehe, nicht der Kohle-, sondern der Energiemarkt sei. Dieser aber werde gegenwärtig und aller Voraussicht auch in Zukunft vom Erdöl beherrscht, so daß auch ein Unternehmen von der Größe der Ruhrkohle AG einen wirkamen Wettbewerb nicht verhindern könne¹³. Wegen der Bedenken insbesondere gegen die langfristigen Lieferverträge mit den Hüttenwerken der Anteilseigner der Ruhrkohle AG erteilte die Kommission ihr die Auflage, Verbrauchern von Kohle im Gemeinsamen Markt, die sich in vergleichbarer Lage befinden, gleichen Zugang zu ihrer Produktion zu gewähren. Zu diesem Zweck muß die Ruhrkohle AG mit Stahlunternehmen der Gemeinschaft, die es wünschen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Entscheidung

11) vgl. FAZ Nr. 178 v. 5. 8. 1970, S. 17

12) vgl. Abdruck der "Entscheidung der Kommission vom 27. Nov. 1969 über die Genehmigung des Zusammenschlusses von Bergwerksgesellschaften des Ruhrreviers durch Einbringung ihres Bergbauvermögens in die Ruhrkohle AG" in Zeitschrift für Bergrecht, Bd. 111, 1970, S. 229 - 240.

13) vgl. a.a.O., S. 236

der Kommission Verhandlungen über den Abschluß langfristiger Verträge aufnehmen.

Darüber hinaus muß die Ruhrkohle AG zum Schutz der nicht konzerngebundenen Gesellschaften jede neue Handelsregelung der Kommission zur Genehmigung vorlegen¹⁴.

d) Unterzeichnung der Verträge

Nach Erteilung der Genehmigung konnte das Vermögen der Gesellschafter auf die Ruhrkohle AG übertragen werden, was nach der Unterzeichnung der Einbringungsverträge am 28. Nov. 1969 und am 30. Nov. 1969 erfolgte¹⁵.

Nachdem am Tage der Unterzeichnung des Grundvertrages die Ruhrkohle AG einen Anteil von 85,12 % der Jahresförderung des Ruhrreviers umfaßt hatte¹⁶, erhöhte sich dieser mit Ablauf der zum 15. August 1969 gesetzten letzten Erklärungsfrist gem. § 19 des Grundvertrages auf 93,55 %¹⁷.

2. Das Vertragswerk der Ruhrkohle AG

Das Vertragswerk der Ruhrkohle AG¹⁸ besteht aus vielen Einzelverträgen und Abmachungen. Die wichtigsten Vereinbarungen sind der Grundvertrag, der Einbringungsvertrag, der

14) vgl. a.a.O., S. 240

15) vgl. Handbuch der Bergwirtschaft, S. 213; ferner FAZ Nr. 277 v. 29. 11. 1969

16) Angabe nach Handbuch der Bergwirtschaft, S. 211.

17) vgl. FAZ v. 18. 8. 1969.
Bundeswirtschaftsminister Prof. Dr. Schiller sprach anlässlich der Unterzeichnung von einem "historischen Datum";
vgl. Glückauf 1969, 892

18) vgl. Abdruck bei Zydek-Heller, 2. Teil, lfd. Nr. 4

Hütten- und der Kraftwerksvertrag¹⁹⁾.

a) Grundvertrag

Der Grundvertrag bildet die Grundlage des gesamten Vertragswerkes. Er ist zwischen dem Bund, der Ruhrkohle AG und den Muttergesellschaften abgeschlossen worden.

Er verpflichtet die Muttergesellschaften, die Ruhrkohle AG zu errichten und auf diese Gesellschaft ihr Bergbauvermögen sowie darauf ruhende Schulden nach Maßgabe des Einbringungsvertrages zu übertragen. Als Gegenleistung erhalten die Muttergesellschaften eine Einbringungsforderung in Höhe der Differenz zwischen dem eingebrachten Vermögen und den übertragenen Schulden. Diese Einbringungsforderung von rd. 1,8 Mrd DM²⁰⁾ wird mit 6 % verzinst und in 20 Jahren annuitätisch getilgt²¹⁾.

Um sie für neue Investitionen sofort verfügbar zu machen, mußte sie beleihungsfähig werden; deshalb haben der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen für die Einbringungsforderung eine Bürgschaft übernommen, und zwar bis zu einer Gesamthöhe von 2,1 Mrd DM. Dabei sind zwar nur die Tilgungsraten verbürgt, während die Zinsen auf die Forderung unverbürgt bleiben; doch geht

19) vgl. zum Vertragswerk Throm, "Was sich hinter dem Ruhrkohle-Vertrag verbirgt", FAZ Nr. 29 v. 4. 2. 1969, S. 14; ders.: "Der Staat soll auch das Risiko des Energiemarktes tragen", FAZ Nr. 30 v. 5. 2. 1969, S. 16

20) vgl. FAZ Nr. 293 v. 18. 2. 1970, S. 16

21) Throm, "Ein gebrechlicher Koloß", FAZ Nr. 57 v. 9. 3. 1971, S. 13, sieht in dem Kaufpreis ein schweres Gebrechen des Unternehmens, da die Zechen nicht nach ihrem Ertrags-, sondern nach ihrem Substanzwert bewertet worden seien. Dadurch seien schlechte Zechen genauso hoch bewertet worden wie gute.

die Verzinsung der Tilgung vor²².

Auch für die auf die Ruhrkohle AG übergegangenen langfristigen Schulden haben Bund und Land zusätzlich zu den bereits bestehenden Bürgschaften weitere Bürgschaften zugunsten der Gläubiger übernommen²³. Die Gesamtsumme der staatlichen Bürgschaften liegt bei 3,3 Mrd DM, wovon auf den Bund 2/3 und auf das Land Nordrhein-Westfalen 1/3 entfallen.

Zur Erreichung des Anpassungsziels haben sich die Muttergesellschaften verpflichtet, innerhalb von vier Jahren nach Entstehung ihrer Einbringungsforderung 2 Mrd DM in den Bergbaugebieten Nordrhein-Westfalens zur Erweiterung oder Errichtung von Produktionsstätten zu reinvestieren.²⁴

b) Einbringungsvertrag

Der Einbringungsvertrag regelt die mit der Übertragung des Bergbauvermögens zusammenhängen-

22) Sehr kritisch zur staatlichen Verbürgung des Kaufpreises Throm, "Was sich hinter..." a.a.O.: Durch die Chance der alten ZecheNEIGENTÜMER, ihren Bergbau teuer zu verkaufen und einen großen Teil ihrer langfristigen Schulden loszuwerden, werde das ganze Bergbaurisiko auf den Steuerzahler abgewälzt, zusätzlich zu den bereits bestehenden Subventionen. Bei günstigem Verlauf des Anpassungsprozesses wären die Muttergesellschaften in 20 Jahren Eigentümer eines Bergbauunternehmens, das sich auf Kosten der Staatskasse gesundgeschrumpft habe.

23) lt. Throm, a.a.O., betrugen die bereits staatlich verbürgten Kredite 400 Mio DM; die zusätzlich übernommenen Bürgschaften von Bund und Land belaufen sich auf 1,2 Mrd DM.

24) vgl. FAZ Nr. 57 v. 8. 3. 1969, S. 19

den Einzelheiten²⁵.

Danach bemißt sich die Höhe der Einbringungsforderung nach dem Saldo der von der Ruhrkohle AG übernommenen Aktiven und Passiven aufgrund der zum 31. Dez. 1968 aufgestellten Einbringungsbilanz. Nach Unterzeichnung der Einbringungsverträge durch die Muttergesellschaften im November 1969²⁶ und der damit vollzogenen Übernahme der eingebrachten Bergbaubetriebe ist die Ruhrkohle AG mit Rückwirkung zum 1. Jan. 1969 wirtschaftlich Eigentümerin des eingebrachten Vermögens geworden. Unternehmerische Verantwortung hat sie aber erst mit dem 1. Jan. 1970 übernommen²⁷.

Mit dem Tage der Übernahme des Bergbauvermögens ist die Ruhrkohle AG grundsätzlich auch in alle dem Bergbaubereich zuzurechnenden Verträge eingetreten, so z.B. in sämtliche Arbeits- und Dienstverträge mit Personen, die in Betrieben tätig waren, die in die Ruhrkohle AG eingebracht worden sind²⁸.

c) Hüttenvertrag

Wesentlicher Inhalt des Hüttenvertrages ist das Recht der Aktionäre der Ruhrkohle AG, Koks und Kokskohle zu einem am Weltmarkt orientierten Wettbewerbspreis bei ihr einzukaufen.

25) Nach den Abgrenzungs- und Bewertungsrichtlinien, die ebenfalls Bestandteil des Vertragswerkes sind, gehören zu dem einzubringenden Bergbauvermögen im wesentlichen die betriebsnotwendigen Sachanlagen der Grubenbetriebe, Kokereien, Brikettfabriken und deren Hilfsbetriebe, die dem Bergbau zuzurechnenden Beteiligungen sowie das Vorratsvermögen des Bergbaus. - Vgl. weitere Einzelheiten bei Throm, a.a.O.

26) vgl. oben S. 40

27) vgl. FAZ Nr. 293 v. 18. 12. 1970; ferner "Ruhrkohle AG im Wettbewerb", Interview mit Kuhnke, Marktwirtschaft, 1970, S. 25 ff

28) vgl. FAZ Nr. 277 v. 29. 11. 1969

Damit soll die Wettbewerbsgleichheit dieser Hütten mit ihren Konkurrenten gewährleistet sein. Das bedeutet, die Ruhrkohle AG ist verpflichtet, jederzeit die Preise, die sie den Ruhrhütten berechnet - ob mit oder ohne Kokskohlesubvention - den Preisen anzupassen, die ausländische Hütten für andere Kohle bezahlen²⁹.

Dabei ist die Ruhrkohle AG verpflichtet, den Gesamtbedarf der Hütten der Muttergesellschaften vorrangig vor Anforderungen anderer Ruhrkohle-Abnehmer zu decken.

Die Ruhrkohle AG darf Konkurrenten der Hütten ihrer Muttergesellschaften in der Montanunion grundsätzlich keine günstigeren Preise und Bedingungen einräumen³⁰.

d) Kraftwerksvertrag

Ähnlich verhält sich die Regelung des Kraftwerksvertrages. Er legt die Preise und

29) vgl. Throm, FAZ v. 5. 2. 1969, a.a.O.

30) Während im Jahre 1970 die Kohlepreise für Nicht-Gesellschafter der Ruhrkohle AG um bis zu 30 % gestiegen waren, genossen die Hütten betreibenden Muttergesellschaften die Sonderkonditionen des Hüttenvertrages, wonach sie den weniger angestiegenen Wettbewerbspreis zahlten. So zahlten die Hütten nur 68,50 bzw. 111,00 DM je Tonne, während der Listenpreis der Ruhrkohle AG bei 80 bis 85,00 DM bzw. 128,00 und die Weltmarktpreise noch darüber liegen. - Der Vorstandsvorsitzende Kuhnke bezifferte mögliche Mehreinnahmen für 1971 auf 250 bis 300 Mio DM. - vgl. hierzu: "Das Ruhrkohle-Debakel", o.V., Wirtschaftswoche Nr. 12 v. 19. 3. 1971, S. 15 f (19); Müller-Haeseler, "Schwarzer Riese auf Krücken", Die Zeit, Nr. 12 v. 19. 3. 1971, S. 41; ders.: "Einheit macht nicht immer stark", Die Zeit, Nr. 52 v. 25. 12. 1970, S. 26. Throm, "Als wär's Kohle aus Amerika", FAZ Nr. 159 v. 14. 7. 1970, S. 15. Inzwischen hat ein Schiedsgericht entsprechend den Anträgen der Ruhrkohle AG entschieden, daß die Hütten den geltenden Kokskohlen-Listenpreis der Ruhrkohle AG, derzeit 83,10 DM, zu zahlen haben. Vgl. FAZ Nr. 97 v. 27.4.1971, S. 16.

Bedingungen fest, zu denen die Ruhrkohle AG die Steinkohlenkraftwerke beliefert, die im Eigentum der Muttergesellschaften verblieben sind oder von diesen noch errichtet werden.

Neben der Kritik an der Regelung über die sog. Ballastkohle³¹ sind Bedenken insbesondere gegenüber der Auswahl der Kraftwerke durch die Muttergesellschaften geäußert worden: Auf die Ruhrkohle AG sind lediglich 20 kleine Kraftwerke übertragen worden, "in die seit Jahren nicht mehr investiert wurde, als notwendig war, um die Produktion aufrechtzuerhalten"³². Die großen und lukrativen Kraftwerke³³ hingegen sind beiden Muttergesellschaften verblieben. Die Ruhrkohle AG muß deren gesamten Bedarf decken. Falls sie mit anderen großen Steinkohlenkraftwerken langfristige Lieferungen zu niedrigeren Preisen vereinbart, muß sie dieselben Preisnachlässe auch den Kraftwerken ihrer Aktionäre einräumen.

Eine nicht unbedeutende Klausel besagt, daß für den Fall, daß die Ruhrkohle AG "nachhaltig verhindert" sein sollte, aus ihrer eigenen Förderung die Kraftwerke ihrer Gesellschafter zu beliefern, so daß diese gezwungen wären, Kohle aus Drittländern (wie z.B. USA oder England) zu beziehen, sie den Kraftwerken für den Verlust der nur für Kohle aus der Montanunion geltenden Subventionen einstehen muß.

Ferner muß die Ruhrkohle AG mit den Muttergesellschaften verhandeln, wenn deren Kraftwerke eine Erhöhung der Ruhrkohlepreise nicht auf Ihre Abnehmer abwälzen können, um eine "Anpassung

31) vgl. hierzu ausführlich Throm, "Der Staat soll auch das Risiko...", a.a.O.

32) Wirtschaftswoche, a.a.O.

33) Throm, a.a.O.

der Kohlepreise oder eine anderweitige Lösung" zu erreichen.

Dasselbe gilt für den Fall, daß im Gebiet der Montanunion andere Primärenergien als Kohle für die Stromerzeugung in größerem Umfang eingesetzt werden und daraufhin - oder auch aus anderen Wettbewerbsgründen - die Kraftwerke der Muttergesellschaften ihre Strompreise ermäßigen müssen³⁴.

e) Satzung

Bei der Beratung der Satzung der Ruhrkohle AG war es zu Schwierigkeiten bei der Festlegung des Gegenstandes des Unternehmens gekommen³⁵.

Während die IG Bergbau und Energie (IGBE) und das Bundeswirtschaftsministerium eine Ausdehnung auf alle Bodenschätze wünschten, waren die Muttergesellschaften gegen die Einbeziehung von Erdöl und Erdgas.

Ferner wollten die Gewerkschaft und das Ministerium den Handel mit den nachfolgend unter b) aufgeführten und anderen Erzeugnissen zum Gegenstand des Unternehmens machen, während die Muttergesellschaften ihn auf den Handel mit verwandten Erzeugnissen beschränken wollten.

Schließlich sollten nach Auffassung von Gewerkschaft und Ministerium Gegenstand des Unternehmens Dienstleistungen sein, die sich "aus der genannten Betätigung ergeben oder zur Sicherung

34) Throm, a.a.O., Sieht hierin eine alleinige Belastung der Ruhrkohle AG mit dem gesamten Risiko des Energiemarktes und des technischen Fortschritts.

35) vgl. die Gegenüberstellung des Bundeswirtschaftsministeriums v. 23.2.1969 zur Satzung der Ruhrkohle AG nach dem "Stand der Beratungen im Bundeswirtschaftsministerium bis zum 22. Febr. 1969" (nicht veröffentlicht).

von Arbeitsplätzen notwendig sind". Die Muttergesellschaften waren für eine Einschränkung auf die Sicherung lediglich bergmännischer Arbeitsplätze.

Nach der endgültigen Fassung der Satzung sind Gegenstand des Unternehmens

- a) der Steinkohlenbergbau, die Gewinnung anderer fester Mineralien sowie die Gewinnung sonstiger mit dem Steinkohlenbergbau gewinnbarer Bodenschätze,
- b) die Weiterverarbeitung, Veredelung und Umwandlung solcher Erzeugnisse sowie die Erzeugung von Energie,
- c) der Handel mit vorstehenden und anderen im weitesten Sinne einschlägigen Erzeugnissen und ihr Transport,
- d) Dienstleistungen, die sich aus der genannten Betätigung ergeben oder zur Sicherung von Arbeitsplätzen notwendig sind.

3. Die Struktur der Ruhrkohle AG

Die Ruhrkohle AG hat die Führung und Verwaltung der eingebrachten Bergbaubetriebe unter regionalen Gesichtspunkten³⁶ auf sieben Betriebsführungsgesellschaften übertragen, die jeweils als Aktiengesellschaften organisiert sind³⁷. Somit fallen unternehmerische Entscheidungen im Ruhrkohlenbergbau auf drei Führungsebenen³⁸:

Die erste liegt bei der Gesamtgesellschaft als der Obergesellschaft. Ihre wesentlichen Aufgaben sind die Festlegung der Unternehmenspolitik

³⁶⁾ vgl. Kuhnke, a.a.O., S. 48

³⁷⁾ vgl. im einzelnen FAZ Nr. 85 v. 12. 4. 1969, S. 20

³⁸⁾ vgl. hierzu Dünbier, "Ruhrkohle AG und Bergbauplanung", Glückauf, 1969, 1181 ff

und die Steuerung der Betriebsführungsgesellschaften durch Weisungen in Grundsatzfragen. Da die Obergesellschaft Eigentümerin des Vermögens ist, erledigt sie alle Finanzierungsaufgaben und den Gesamtverkauf³⁹. Sie hat die Funktion einer Holding, die den Konzern einheitlich leitet. Dabei soll sich allmählich eine "planende, kontrollierende und helfende Stabs-Holding herauskristallisieren"⁴⁰. Die zweite Führungsebene stellen die sieben Betriebsführungsgesellschaften dar. Sie sind rechtlich selbständige Aktiengesellschaften mit eigenen, 15-köpfigen Aufsichtsräten und 4-köpfigen Vorständen. Sie sind jedoch nur mit geringem Kapital und praktisch keinem eigenen Vermögen ausgestattet. Diese Führungsebene ist voll verantwortlich für einen wirtschaftlichen Betrieb und die Verwaltung des ihr treuhänderisch anvertrauten Vermögens⁴¹.

Die dritte Führungsebene sind die jeweiligen Bergwerksdirektionen. Als zusätzliches Vorstandsmitglied gehört ihnen ein Personal- und Sozialdirektor an⁴².

39) Dünbier, a.a.O., S. 1181

40) Kuhnke, "Ziele und Wege der Rationalisierung im Ruhrbergbau", Glückauf, Nr. 8, 1970, S. 355 ff (360)

41) vgl. Hawner, a.a.O., S. 1126, Dünbier, a.a.O.

42) Throm, "Die Mär von der Parität", FAZ Nr. 95 v. 24. 4. 1971, S. 17, sieht hierin einen großen Erfolg der IGBE in ihrem Streben nach mehr Mitbestimmung, da in den Aufsichtsräten der Ruhrkohle AG und der Betriebsführungsgesellschaften 59 Gewerkschafts- und Belegschaftsvertreter sowie in den Vorständen 8 Arbeitsdirektoren sind. Die rd. 50 Personal- und Sozialdirektoren seien ebenfalls als Mitbestimmungspositionen geschaffen. Dazu kämen noch die 105 "Betriebsratskörper" mit 1.500 Betriebsratsmitgliedern. - vgl. hierzu auch Dünbier, a.a.O.

4. "Non-Dividend-Gesellschaft"

Die Ruhrkohle AG soll 20 Jahre lang als "Non-Dividend"-Gesellschaft keine Gewinne ausschütten, um zunächst die Kaufpreise der Muttergesellschaften zurückzuerstatten. Das bedeutet aber nicht, daß sie sich als "Non-Profit"-Gesellschaft versteht. Vielmehr ist sie - schon um den Kaufpreis zu erwirtschaften - entschlossen, nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen, also auch nach dem Gesetz der Gewinnmaximierung zu arbeiten⁴³.

Allerdings kommt ein im Auftrag des Bundeswirtschaftsministerium erstelltes Gutachten der Deutschen Revisions- und Treuhand AG zu dem Ergebnis, daß selbst beim Eintritt sämtlicher Ruhrzechen ein ausgeglichenes Ergebnis der Ruhrkohle AG kaum zu erwarten ist. Nach Ansicht der Gutachter ist selbst bei sehr optimistischer Wirtschaftlichkeitsberechnung die Möglichkeit einer Inanspruchnahme der öffentlichen Hand aus

⁴³⁾ vgl. im einzelnen Kuhnke, "Die Unternehmenspolitik der Ruhrkohle AG", FAZ Nr. 120 v. 27./28. 5. 1970

den Bürgschaften nicht auszuschließen⁴⁴.

III. Die Beziehungen zwischen dem Kohlebeauftragten und der Ruhrkohle AG

Nach der Schilderung der neugeschaffenen Institutionen des Kohlebeauftragten und der Ruhrkohle AG stellt sich die Frage, inwieweit das Kohlegesetz auf die Ruhrkohle AG angewendet werden und inwieweit der Kohlebeauftragte durch seine Empfehlungen auf die Ruhrkohle AG einwirken kann.

⁴⁴) vgl. Throm, FAZ v. 5. 2. 1969, a.a.O. - vgl. die komprimierte Darstellung der Ursachen für die befürchteten Schwierigkeiten der Ruhrkohle AG bei Throm, Die Ruhrkohle zwischen Pflicht und Kür, FAZ Nr. 57 v. 9.3.1970, S. 13. Nach Angaben des Aufsichtsratsvorsitzenden Kemper liegt der Betriebsverlust der Ruhrkohle AG nach Ablauf des Geschäftsjahres 1970 bei 400 bis 450 Mio DM; vgl. FAZ Nr. 87 v. 15. 4. 1971, S. 14. - Nach einer Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums ist der Bund allerdings nicht bereit, sich an diesen Finanzierungsnöten zu beteiligen, da für die Geschicke des Unternehmens in erster Linie dessen Organe zuständig seien. Man werde sich jedoch mit der Ruhrkohle AG über die Fortführung bzw. Intensivierung bestehender Hilfen - wie Verlängerung des Verstromungsgesetzes und Beibehaltung der Investitionsbeihilfen - unterhalten. Vgl. FAZ Nr. 60 v. 12. 3. 1971, S. 18. - NRW-Wirtschaftsminister Riemer (FDP) hat die seiner Meinung nach übertriebene Mitbestimmung für die ungünstige Entwicklung der Ruhrkohle AG verantwortlich gemacht: Auf den verschiedenen Ebenen der Gesellschaft gebe es so viele Arbeitsdirektoren und Betriebsräte, daß der schwerfällige Apparat zu schnellen Entscheidungen nach Rentabilitätsgrundsätzen kaum in der Lage sei. Vgl. FAZ Nr. 79 v. 3.4.1971, S. 4. - Ministerpräsident Kühn machte hingegen die Stahlindustrie für diese Entwicklung verantwortlich, weil sie von Anfang an nicht bereit gewesen wäre, ihre vom Ruhrbergbau bezogene Koks Kohle zu Marktpreisen zu bezahlen. Vgl. FAZ Nr. 64 v. 17. 3. 1971, S. 17.

1. Geltungsbereich des Kohlegesetzes

Das Kohlegesetz gilt für alle Unternehmen, die in der Bundesrepublik Deutschland Steinkohlenbergbau betreiben¹.

Es gilt also nicht nur für Gesamtgesellschaften und andere optimale Unternehmensgrößen², sondern auch für Bergbauunternehmen, die diese Qualifikation nicht erfüllen³.

2. Zwei selbständige Institutionen

Das Kohlegesetz weist dem Kohlebeauftragten einen eigenen Tätigkeitsbereich zu, der sich aus der Zielsetzung des Gesetzes und dessen Aufgabenkatalog ergibt⁴.

Mit der Zusammenfassung von über 90 % der Steinkohlenförderung an der Ruhr in einer Gesamtgesellschaft ist zwar ein sehr bedeutendes Ziel des Kohlegesetzes, nämlich die Unternehmenskonzentration, verwirklicht. Seine weiteren Ziele aber - wie Anpassung der Produktion an den Absatz, Konzentration der Förderung auf die ertragsstärksten Zechen, betriebliche und überbetriebliche Rationalisierung, Sicherung der Arbeitsplätze im Bergbau - sind noch zu erreichen. Ihre möglichst schnelle Verwirklichung bleibt Aufgabe des Kohlebeauftragten. Sie wird ihm durch die Bildung von Gesamtgesellschaften nicht abgenommen; sie wird ihm lediglich erleichtert.

1) vgl. § 1 Abs. 3 KohleG

2) wie z.B. die Zeche Auguste Victoria; vgl. oben S. oben S. 39, Fußn. 11

3) Gerade dadurch konnte es zum entscheidenden Druckmittel gegenüber den bisherigen Bergbauunternehmen an der Ruhr werden. - Im Saarland und im Aachener Revier bestanden im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Kohlegesetzes bereits Gesamtgesellschaften.

4) vgl. oben S. 25 - 30

Kohlebeauftragter und Ruhrkohle AG sind also zwei völlig selbständige und insofern auch voneinander unabhängige Institutionen im deutschen Steinkohlenbergbau.

3. Eingriffsmöglichkeiten des Kohlebeauftragten

Ein etwas anderes Bild ergibt sich aus dem Blickwinkel der Befugnis des Kohlebeauftragten, den Bergbaugesellschaften gegenüber Empfehlungen in Bezug auf Produktionskapazität, Produktionsziele, Rationalisierung, belegschaftspolitische Maßnahmen usw.⁵ auszusprechen.

Wegen dieser harten Konsequenzen sind die Empfehlungen des Kohlebeauftragten als Eingriff in die unternehmerische Funktion des Vorstandes der Ruhrkohle AG anzusehen. Allerdings erfolgt dieser Eingriff nur mittelbar.

Die Empfehlungen enthalten noch keine unmittelbar verpflichtende und rechtlich verbindliche Anordnung an den Vorstand. Eine solche ergeht erst dann, wenn das Unternehmen den Empfehlungen nicht nachkommt. Erst dann liegen die Voraussetzungen dafür vor, daß der Kohlebeauftragte durch einen Verwaltungsakt⁶ den Entzug der Vergünstigungen anordnet.

Wenn es somit rein rechtlich der unternehmerischen Entscheidung überlassen bleibt, die Empfehlungen zu befolgen oder nicht, so ergibt sich andererseits aus einer Zusammenschau der §§ 4 und 21, 23 KohleG, daß diese Bestimmungen darauf angelegt sind, die Unternehmen durch wirtschaftlichen Druck zur Befolgung der Empfehlungen anzu-

5) vgl. im einzelnen oben, S. 26 f

6) Zydek, Erläuterungen, S. 5; vgl. auch das BVerfG in BB 1970, S. 1112.

halten⁷. Diese "dirigistischen Einflußmöglichkeiten des Bundesbeauftragten"^{7a} hat der Gesetzgeber gesehen und gewollt. Er hat auch erkannt, daß sie "in unserer Wirtschaftsordnung eigentlich ein Fremdkörper"^{7b} sind.

Doch bedeuten sie "lediglich" einen wirtschaftlichen Druck auf die Unternehmen. Dieser ist nicht gleichzusetzen mit dem rechtlichen Zwang, den der Kohlebeauftragte mit dem Entzug der Vergünstigungen ausübt^{7c}.

4. Aktienrechtliche Verantwortung

Allerdings entheben diese mittelbaren Eingriffsmöglichkeiten den Vorstand nicht seiner aktienrechtlichen Verantwortung gegenüber dem Unternehmen. Er hat den Empfehlungen nicht unbesehen Folge zu leisten, nur weil ihre Nichtbeachtung drastische Sanktionen nach sich ziehen kann. Vielmehr muß er sie in eigener Verantwortung prüfen. Davon kann ihn auch nicht der

7) Möbitz, S. 50. - Vgl. zu den Empfehlungen auch den Kohlebeauftragten Woratz, "Die Funktion des Beauftragten...", a.a.O., S. 64/65: "Ich würde es... begrüßen, wenn der Bundesbeauftragte Empfehlungen... nicht zu erteilen brauchte... Zwar gibt das Kohlegesetz dem Bundesbeauftragten die Möglichkeit, das Gesetz des Handelns an sich zu ziehen, wenn es erforderlich ist. Und es hat ihn dazu mit einem umfangreichen Instrumentarium... ausgestattet. Ich bin aber der Meinung, daß der Bergbau die Chance haben muß,... selbst den Prozeß der Anpassung zu vollziehen. Jede eigene Initiative des Bergbaus, die im Rahmen des angestrebten Zieles liegt, wird deshalb von mir unterstützt werden."

7a) Abg. Dr. Luda (CDU), BT-Sitzungsprotokoll, S. 8690/8691.

7b) Abg. Dr. Luda, a.a.O.

7c) in Übereinstimmung mit Möbitz, a.a.O.

Aufsichtsrat entlasten.

5. Zusammenarbeit

Um aber etwaige Differenzen zwischen Empfehlungen des Kohlebeauftragten und eigener aktienrechtlicher Verantwortung möglichst zu vermeiden, muß der Vorstand der Ruhrkohle AG sich in enger Zusammenarbeit mit dem Kohlebeauftragten abstimmen.

Dies gilt in ganz besonderem Maße für das Anpassungsprogramm; denn die Anpassung der Produktionskapazität an die Absatzmöglichkeiten ist sowohl eine wesentliche Aufgabe des Kohlebeauftragten⁸ als auch das erklärte Ziel der Ruhrkohle AG⁹. Deshalb wird der Vorstand der Ruhrkohle AG bei der Ausarbeitung des Anpassungsprogramms insbesondere die Absatzvorausschätzungen des Kohlebeauftragten zu berücksichtigen haben.

Auch die Notwendigkeit der Zusammenarbeit ist bei den parlamentarischen Beratungen des Kohlegesetzes zum Ausdruck gekommen¹⁰.

8) vgl. § 1 Abs. 1 Ziff. 1 KohleG

9) vgl. die Vorbemerkung zum Grundvertrag, Zydek-Heller, a.a.O.

10) vgl. Abg. Dr. Luda, a.a.O., S. 8691: "Für den Erfolg des Gesetzes kommt es nach meiner Ansicht im wesentlichen auf dreierlei an: erstens auf eine harmonische Zusammenarbeit des Steinkohlenbergbaus mit dem Bundesbeauftragten, zweitens darauf, daß es dem Bundesbeauftragten gelingt, das unternehmerisch Richtige mit dem im öffentlichen Interesse Notwendigen zu verbinden, und drittens, daß die Bundesregierung möglichst bald ein energiepolitisches Gesamtkonzept erarbeitet und veröffentlicht".

D) Bewertung der getroffenen Maßnahmen

I. Vergleich mit früheren Maßnahmen für die Steinkohle

1. Geschichtliche Darstellung der Verhältnisse im deutschen Steinkohlenbergbau

Das Problem der Harmonisierung von Produktion und Absatz im Steinkohlenbergbau ist nicht erst in jüngster Zeit aufgekommen¹. Nachdem zunächst bis 1865 im deutschen Bergbau das sog. Direktionsprinzip gegolten hatte², wonach die Bergbehörde (Staat, König, Territorialherr, Lehnsherr) den Bergwerksbetrieb unmittelbar leitete³, war mit dem Allgemeinen Berggesetz vom 24. 6. 1865 an seine Stelle das sog. Inspektionsprinzip getreten. Nunmehr war es Aufgabe des Bergwerksbesitzers, den Betrieb zu führen. Die erforderlichen unternehmerischen Entscheidungen hatte er in eigener Verantwortung zu treffen⁴.

1) vgl. zur Geschichte des Bergbaus: Gebhardt "Ruhrbergbau: Geschichte, Aufbau und Verflechtung seiner Gesellschaften", Essen 1957; Prym, "Staatswirtschaft und Privatunternehmung in der Geschichte des Ruhrkohlenbergbaus", Essen 1950.

2) vgl. Konzentrationsbericht, S. 8

3) vgl. zum Direktionsprinzip: Gebhardt, a.a.O., S. 7: "Die staatliche Bergbehörde übte danach nicht nur die bergpolizeiliche Aufsicht aus, sondern leitete auch die privaten Bergwerksbetriebe, stellte den Grubenhaushalt auf, legte die Bergleute an und ab und setzte die Gehälter, Gedinge- und Schichtlöhne sowie die Kohlenpreise fest. Die Mitwirkung des Bergwerkseigentümers... beschränkte sich im wesentlichen auf Zahlung der ausgeschriebenen Zuluße und gegebenenfalls auf die Erhebung der Ausbeute." vgl. hierzu auch: Ebel, "Über das landesherrliche Bergregal", ZfB, 109, S. 146 ff

4) vgl. Konzentrationsbericht, a.a.O.

Bereits in den ersten Jahren des Deutschen Reiches setzte sich unter den führenden Männern des Ruhrreviers immer mehr die Überzeugung durch, daß die "hemmungslose" Konkurrenz bei der damaligen Zersplitterung des Grubenbesitzes und der Vielköpfigkeit der Verwaltung zu keinem natürlichen Ausgleich zwischen Produktion und Absatz führen könne⁵. Doch obwohl in der Zeit von 1873 bis 1885 die Zahl der Zechen im Ruhrrevier erheblich vermindert worden war, hielt die Überproduktion zu niedrigen und verlustbringenden Preisen an.

Schließlich kam es nach mehreren Versuchen, "über die Eigenbrötelei hinweg ein geschlossenes Vorgehen der Bergwerksunternehmer zu erreichen"⁶, im Jahre 1893 durch die Privatindustrie des Ruhrbergbaus zur Gründung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats.

Es erfaßte den Absatz fast aller Zechen. Diese übertrugen dem Syndikat den Vertrieb, das als Selbstverkäufer auftrat. Zwecks größerer Abstimmung regelte es auch die Förderung und die Preise.

Das Syndikat verteilte auf alle Mitglieder gleichmäßig die Produktionseinschränkungen und ließ sie ebenso an Produktionssteigerungen teilhaben. Die Zechen entlasteten sich durch langfristige Syndikatsverträge von der Sorge um den Vertrieb und konnten sich so mehr dem Ausbau ihrer Betriebe und deren Rationalisierung widmen.

Da die Gewinnergebnisse in der Folgezeit sehr günstig waren, so daß der Ausbau der Betriebe durch Eigenfinanzierung möglich war, andererseits der Staat sich in dieser Zeit als Unternehmer vollkommen und als Hoheitsträger

5) Prym, a.a.O., S. 27

6) Prym, a.a.O., S. 29

weitgehend aus dem Ruhrbergbau fernhielt, kann die Gründung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats als Höhepunkt der unbeschränkten privaten Unternehmerinitiative im Ruhrbergbau bezeichnet werden⁷.

Dieser Zustand wurde durch den 1. Weltkrieg und die dadurch bedingte Zwangswirtschaft beendet. Seit 1914 übernahm der Staat wirtschaftliche Funktionen, die bisher den Unternehmern überlassen worden waren⁸.

Im Jahre 1917 wurde die Kohlenzwangswirtschaft eingeführt und ein Reichskommissar für Kohlenverteilung ernannt. Er hatte die Befugnis, die Besitzer der im ganzen Reich vorhandenen Stein- und Braunkohlengruben anzuweisen, diese Brennstoffe an von ihm bestimmte Personen zu überlassen und die zur Abgabe erforderlichen Handlungen vorzunehmen.

Unmittelbar nach dem Krieg geriet dann die gesamte Brennstoffwirtschaft durch das Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. März 1919 unter die Obergabeaufsicht des Reichswirtschaftsministers. Der Bergbau wurde verpflichtet, sich zu Syndikaten zusammenzuschließen. Diese Zwangssyndikate wurden wiederum im Reichskohlenverband zusammengefaßt.

In diesem Rahmen wurden die Bergbauunternehmen privatwirtschaftlich betrieben, während der Vertrieb durch das Syndikat erfolgte⁹. Dabei hatte der Reichskohlenverband die Tätigkeit der Syndikate zu überwachen und die Preise zu

7) Prym, a.a.O., S. 30

8) Zu dem Versuch des Staates, der Machtfülle der privaten Bergbauunternehmer durch den an der Börse - also nicht durch hoheitliche Maßnahmen - durchgeführten Kauf der Zeche Hibernia ein Gegengewicht entgegenzusetzen, vgl. Prym, a.a.O., S. 35 - 43.

9) Konzentrationsbericht, S. 8

bestimmen. Sein oberstes Organ war der Reichskohlenrat, der als Zentralorganisation der Kohlenwirtschaft¹⁰ die Gesellschaftsverträge des Verbandes zu genehmigen und später auch zusammen mit dem Verband das Recht der Preisbestimmung hatte.

Aufgrund der Wirtschaftskrise 1931/32 sah der Staat sich zu umfassenden Eingriffen veranlaßt. Da zu dieser Zeit ein Ausweichen bzw. eine Rückkehr zur freien Wirtschaft nicht mehr gegeben war, setzte sich der grundsätzliche Übergang zur gelenkten Wirtschaft durch¹¹.

Nach verschiedenen Zwischenstufen, wie z.B. der Wirtschaftsgruppe Bergbau im Jahre 1934¹² und dem Gesetz vom 1. Dez. 1936, aufgrund dessen jeder Grubenbesitzer seine Bergbauberechtigung verlor, der sein Bergwerk nicht betrieb¹³, brachte der Herbst 1939 eine noch umfassendere Steuerung der Produktion: Am 7. Sept. 1939 wurde die Kohle als Mangelware durch eine Anordnung des Reichswirtschaftsministers über die Lenkung des Verbrauchs von Kohle in die damalige Kriegswirtschaft einbezogen¹⁴.

10) Prym, a.a.O., S. 50

11) Prym, a.a.O., S. 68

12) Aufgrund des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft v. 27. 2. 1943 erhielt die alleinige Vertretung des Bergbaus die Wirtschaftsgruppe Bergbau in Berlin. Im Gegensatz zu früheren Wirtschaftsverbänden beruhte die Organisation der Wirtschaftsgruppen, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse des Staates zu leiten waren, auf Pflichtmitgliedschaft; die Unternehmer hatten lediglich ehrenamtliche Funktion. Vgl. Prym, a.a.O., S. 70

13) Dies war eine Folge des Vierjahresplans von 1936, der den Hochstand der Produktion sichern und den Zuschußbedarf der deutschen Wirtschaft herabdrücken sollte. Vgl. Prym, a.a.O.

14) Handbuch der Bergwirtschaft, S. 191

Eine weitere Umgestaltung der deutschen Kohlenwirtschaft erfolgte im Jahre 1941 mit der Errichtung der Reichsvereinigung Kohle.

Auf Initiative der Unternehmer hatten sich Kohlenbergbau und -handel zusammengeschlossen, um in eigener Verantwortung Planung und Durchführung der Aufgaben des Bergbaus im Rahmen der Kriegswirtschaft zu gewährleisten. Nach vorübergehender Funktion der Reichsvereinigung Kohle als Dachkartell¹⁵ gingen 1942 die Befugnisse des Reichskohlenverbandes auf sie über. Der Bergbau sah in der Reichsvereinigung einen entscheidenden Schritt, die Führung der deutschen Kohlenwirtschaft als Ganzes in die Hände sachkundiger und verantwortungsbewußter Unternehmer zu legen, wobei die Selbstverwaltung des Unternehmertums bewußt in den Vordergrund gestellt wurde, um den Gedanken der Wirtschaftslenkung vor der Bürokratisierung zu bewahren¹⁶.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Ruhrbergbau von alleiniger staatlicher Verantwortung während der Zeit des Direktionsprinzips bis zur rein privatwirtschaftlichen Unternehmensführung nach Gründung des Rheinisch-Westfälischen Kohlensyndikats alle Wirtschaftsformen miterlebt hat.

2. Bewertung der 1968/69 getroffenen Maßnahmen:

Wie sind nun die mit Verkündung des Kohlegesetzes und Gründung der Ruhrkohle AG getroffenen Maßnahmen zu bewerten?

¹⁵⁾ Prym, a.a.O., S. 74

¹⁶⁾ so Muthesius, "Ruhrkohle 1893 - 1943, S. 174/175

a) Reaktion in Veröffentlichungen

Die in der Tagespresse und Literatur veröffentlichte Reaktion beurteilt sie fast ausschließlich unter dem Aspekt der marktwirtschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik. Die Formulierungen reichen von "marktwirtschaftlichem Konzept mit dirigistischem Einschlag"¹⁷ über die Ansicht, der Kohlebeauftragte sei sicherlich keine "Perle der Marktwirtschaft", jedoch auch keine "Ausgeburt planwirtschaftlicher Lust"¹⁸, bis hin zu dem Urteil, der Zusammenschluß des Ruhrbergbaus sei "ordnungspolitisch ein Trauerspiel", das dem Ansehen der Wirtschaftsordnung einen schweren Schaden zugefügt habe¹⁹.

Während über die Frage, ob die Regelung überhaupt noch mit dem marktwirtschaftlichen System in Einklang zu bringen ist, Streit herrscht²⁰, besteht Einigkeit, daß man wegen des Zieles, den Steinkohlenbergbau in eine Lage zu versetzen, "in der er sich marktwirtschaftlich behaupten kann"²¹, ein Instrumentarium geschaffen

17) Huffschnid, Der Volkswirt 1967, 2391

18) Müller, Die Quelle 1968, 194

19) Throm, FAZ vom 30. 7. 1969, S. 13

20) Wenn die IG Bergbau und Energie anlässlich der Veröffentlichung ihrer Vorschläge zur Neuordnung des Steinkohlenbergbaus, a.a.O., S. 3, von einer "durch staatliche Intervention gesteuerten Marktwirtschaft" spricht, geht sie von einer unserer Wirtschaftsordnung entsprechenden Lösung aus, während dies bei der Formulierung, die Verordnung über die optimale Unternehmensgröße (vgl. oben S. 28 Fußn. 15) widerspräche "so ziemlich allen marktwirtschaftlichen Prinzipien", nicht mehr zugestanden wird; vgl. FAZ Nr. 10 v. 13. 1. 1969, Der Einheitsbrei ist angerichtet, o.V. - Sehr kritisch auch Biedenkopf, a.a.O., S. 34; Lenel, Ordo, Bd. 20, S. 157 ff: "Das Kohleanpassungsgesetz".

21) Bundeswirtschaftsminister Prof. Schiller, BT-Protokolle, S. 8739

hat, das "in unserer Wirtschaftsordnung eigentlich ein Fremdkörper" ist²².

Da wegen seiner weitreichenden Auswirkungen die Neuordnung des Ruhrkohlenbergbaus nicht ohne Einfluß auf unsere Wirtschaftsordnung bleiben wird²³, befürchtet Biedenkopf, die Funktion der privatwirtschaftlichen Unternehmen könne insofern geändert werden, als sie wegen der allgemeinpolitischen und -sozialen Auswirkungen zu einer "in öffentliche, gesamtwirtschaftliche Pflichten genommenen Veranstaltung" werden könnten²⁴.

Dann aber sei die Gefahr gegeben, daß den Unternehmen wegen dieser Pflichten zwar ein Anspruch auf Aufwandsersatz zustehen, dieser aber im einzelnen nicht überprüft werden könnte, weil Rechnungslegung und Bestellung der Verantwortlichen einer solchen Funktion nicht angepaßt wären²⁵.

Da unter formalen Gesichtspunkten der Schein einer privatrechtlichen Lösung bestehe, werde auf die Dauer und ohne genau feststellbaren Umbruch die privatrechtliche Verfassung der Unternehmen entleert, "bis sie nur noch als Organisationsschema ohne materielle Rechtfertigung aus dem dem Risiko verhafteten Eigentum fortbesteht"²⁶.

b) Eigene Stellungnahme

Obwohl diese Bedenken gegen die nunmehr praktizierte Lösung...

22) Abg. Dr. Luda, CDU, a.a.O., S. 8691

23) so Kuhnke, Neuordnung, S. 51

24) Biedenkopf, a.a.O., S. 38

25) Biedenkopf, a.a.O.

26) Biedenkopf, a.a.O., S. 39; vgl. auch dens., JfS, Bd. 19, S. 308 ff, insbes. S. 325 ff: "Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik".

schwer wiegen²⁷, wird man ihr doch die Qualifikation "privatwirtschaftlich" nicht verweigern können; denn die juristische Konstruktion der Einheitsgesellschaft als Aktiengesellschaft mit einem eigenverantwortlichen Vorstand ist keine nur formale Scheinlösung.

Allerdings kann angesichts der umfangreichen Befugnisse des staatlichen Kohlebeauftragten von einer rein privatwirtschaftlichen Lösung nicht die Rede sein. Dies gilt auch dann, wenn man hofft, die Ruhrkohle AG so erfolgreich führen zu können, daß Eingriffe des Kohlebeauftragten überflüssig sind²⁸; denn bereits die Empfehlungen des Bundesbeauftragten sind Teil der Entscheidungen, die an sich der unternehmerischen Verantwortung der Führung der Ruhrkohle AG unterliegen²⁹.

Es ist eine privatwirtschaftliche Regelung mit einer starken hoheitlichen Komponente; denn die staatlichen Einflußmöglichkeiten über den Kohlebeauftragten sind sehr groß. Sie sind aber wiederum nicht dergestalt, daß sie eigene Entscheidungen der Ruhrkohle AG ersetzen oder gar überflüssig machen; sondern beide sind aufeinander abzustimmen.

Daß der Staat die grundsätzlich privatwirtschaftliche Konzeption der Neuregelung des

27) Biedenkopf, Thesen, a.a.O., S. 39, verweist auf die Entwicklung der englischen Grundstoffindustrie.

28) vgl. Kuhnke, Neuordnung, S. 52: "Für die Praxis jedenfalls werden sich ordnungspolitische Bedenken hoffentlich und voraussichtlich dadurch erledigen, daß der Bundesbeauftragte von diesen speziellen Befugnissen nach dem Zustandekommen der Ruhrkohle AG keinen Gebrauch zu machen genötigt ist."

29) vgl. auch Kuhnke, Glückauf 1970, 357: "Der Staat hat nun einmal stellvertretend für die Unternehmer... eine der wichtigsten Unternehmerfunktionen, nämlich die der Zielsetzung, übernommen."

Ruhrkohlenbergbaus zu verwirklichen gewillt ist, zeigt sich deutlich an der Reaktion des Bundeswirtschaftsministeriums und des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Ruhrkohle AG nach Abschluß des Jahres 1970. Beide haben die Frage nach staatlichen Eingriffen verneint, da die Klärung dieses Problems vorrangig eine Angelegenheit der Unternehmensleitung und der Anteilseigner sei³⁰⁾.

Damit haben die staatlichen Stellen keineswegs Gleichgültigkeit gegenüber dem weiteren Schicksal der Ruhrkohle AG bekundet; sie haben vielmehr betont, daß die Ruhrkohle AG ein selbständiges und eigenverantwortliches privatwirtschaftliches Unternehmen ist.

Letztlich stellt sich die Neuordnung des Ruhrkohlenbergbaus dar als Kompromiß zwischen der Ausübung hoheitlicher Macht und den unternehmerischen, hier jedoch allein unzulänglichen Möglichkeiten der marktwirtschaftlichen Ordnung.

30) vgl. FAZ Nr. 60 vom 12. 3. 1971, S. 18
und Nr. 64 vom 17. 3. 1971, S. 17

II. Staatliche Wirtschaftsintervention als verfassungsrechtliches Problem

Während die zuvor dargestellte Beurteilung aus ordnungspolitischem Blickwinkel erfolgte, sollen im folgenden die getroffenen Maßnahmen aus verfassungsrechtlicher Sicht eingeordnet werden¹.

1. Eingreifen des Staates

Es stellt sich die Frage, warum sich der Staat überhaupt in diesem starken Ausmaß bei der Neustrukturierung des Steinkohlenbergbaus engagiert hat.

a) Nationale Energiereserve

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, daß es sich bei der Steinkohle um einen Energieträger handelt, der in Deutschland immer sehr bedeutend und wichtig gewesen ist. Deshalb ist auch in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaft die Sicherstellung einer ausreichenden Energieversorgung eine legitime Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik².

Sie umfaßt - als Strukturpolitik - auch die Planung und Durchführung von Maßnahmen, die den ständig wechselnden Bedingungen des Energiemarktes Rechnung tragen.

1) Gegen diese Unterscheidung: Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, S. 65: "... die wirtschaftswissenschaftliche Theorie glaubte, sich in einem juristischen Niemandsland entfalten zu können - wobei sie das, was der Jurist Verfassungsrahmen und -Grenzen nennt, übrigens verdunkelnd in der Regel als Ordnungsrahmen bezeichnet."

2) BVerfG in NJW 1971, 1255

b) Staatliche Verantwortung für die allgemeine Wirtschaftspolitik

Darüber hinaus zeigt sich hier die Auswirkung allgemeiner Grundsätze staatlichen Handelns: Es kann hier nicht auf die vielschichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Hintergründe und Entwicklungen eingegangen werden, die den Staat rein tatsächlich veranlaßt haben, von der ursprünglichen Konzeption des reinen Liberalismus abzugehen und (auch) in dieser Weise in das Wirtschaftsleben einzugreifen³.

Wichtig ist nur, daß unter dem Grundgesetz dem Staat auch (verfassungs-) rechtlich die oberste Verantwortung für den Wirtschaftsbereich übertragen ist⁴.

Dies ist eine zwangsläufige Folge der gegenseitigen Abhängigkeit von Staat und Wirtschaft. So dürfte kaum bestritten werden, daß die ruhige innenpolitische Lage der Bundesrepublik entscheidend der allgemein günstigen wirtschaft-

3) Dazu Bachof, VVDStRL 12, 37 (38 f); Leibholz, Verfassungsrecht und Arbeitsrecht, S. 28 ff; Rüthers, Streik, S. 45 ff; vgl. auch Zavelberg, Die Verwaltung, Bd. 3, S. 283/84: "... Im 18. Jahrhundert hatte sich als Reaktion auf die zum Teil sehr schädlichen dirigistischen Eingriffe der absoluten Fürsten in das Wirtschaftsgeschehen die Forderung nach einem neutralen Staatsverhalten entwickelt. Danach bestand die Aufgabe des Staates ausschließlich darin, für die innere und äußere Sicherheit des Landes zu sorgen. In den Wirtschaftsablauf durfte der Staat nicht eingreifen, um dessen "natürliche Harmonie" nicht zu stören. ... Ein moderner Industriestaat wie die Bundesrepublik Deutschland hat bekanntlich mit dem "Nachtwächterstaat" des klassischen Liberalismus nicht mehr viel gemein. Je größer die Zahl der Staatsaufgaben wurde und je gravierender sich die öffentliche Finanzwirtschaft auf die Wirtschaftspläne der Privaten auswirkte, umso stärker wuchs das Bedürfnis, Staatsaufgaben längerfristig durch Gesetz oder Vertrag zu regeln."

4) Vgl. für viele Hamann/Lenz, S. 341; Hamann, BB 1953, 865

lichen Entwicklung zu verdanken ist. Der relativ hohe Lebensstandard mit der Folge vielfältiger sozialstaatlicher Errungenschaften geben der Masse der Bürger keinen Anlaß, sich um ihre Existenz zu sorgen.

Forsthoff spricht von der "sozialen Realisation", die in der Bundesrepublik zu einem gewissen Abschluß gekommen sei: In der Sozialversicherung, den Institutionen des Arbeitsrechts, vor allem aber in den mannigfachen Formen der sozialen Umverteilung stehe ein ausgebildetes und bewährtes Instrumentarium sozialer Zweckverwirklichungen zur Verfügung, das zwar verbesserungsfähig, im Großen und Ganzen aber abgeschlossen sei⁵.

Andererseits haben diese günstige wirtschaftliche Entwicklung und die immer wieder betonte Verantwortung für ihren Bestand den Staat geradezu in den Zwang versetzt, die Vollbeschäftigung zu sichern⁶, so daß man fast von einem Verfassungsauftrag der staatlichen Wachstumsvorsorge sprechen könnte⁷.

Da Sicherung und Erhöhung des Lebensstandards wiederholt erklärtes Ziel der staatlichen Politik sind, ist der Staat einerseits auf eine stetige gute Konjunktur angewiesen⁸, andererseits

5) Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft S. 32; ders. ebenso: Von der sozialen zur technischen Realisation, Der Staat 1970, 145 ff (146).

6) So Weber, DVBl. 1969, 418. - Vgl. z.B. zur Wirtschaftspolitik der Bundesregierung Brandt/Scheel: Fack, FAZ Nr. 115 v. 19. 5. 1971, S. 1: "Der Bundeskanzler mochte hingegen bis in die jüngste Vergangenheit hinein keine Gelegenheit auslassen, zu betonen, daß ihm die Vollbeschäftigung ein mindestens ebenso wichtiges Ziel (wie die Stabilität, Anm. des Verf.) darstellt."

7) In Übereinstimmung mit Ipsen, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II, S. 87.

8) Krüger, DVBl. 1955, 381

gibt es ihm die Berechtigung, in Zeiten einer Rezession mit all ihren Folgeerscheinungen von der Angst um den Arbeitsplatz bis hin zu großen Arbeiter-Demonstrationen und politischen Unruhen unter dem Leitbild des öffentlichen Gemeinwohls koordinierend einzugreifen⁹.

Gerade in Ballungsräumen wie dem Ruhrgebiet ist menschliche Existenz ohne ständige staatliche Vorsorge kaum denkbar, wenn solche Regionen nicht "im Chaos enden" sollen¹⁰.

Gerät ein ganzer Wirtschaftszweig in eine Notlage, deren Folgeerscheinungen eine allgemeine Krise des Staates herbeiführen können, dann gehört es schon aus Gründen der Selbsterhaltung zum Aufgabenkreis des Staates, diese Krise zu überwinden¹¹.

Ausdruck dieser Verantwortung ist die Verankerung des Sozialstaatsprinzips in Art. 20 I GG.

2. Die Bedeutung der Sozialstaatsklausel

Die Entstehungsgeschichte der Sozialstaatsklausel¹² ist allerdings sehr dürftig.

Das heißt zwar nicht, daß sich der Verfassungsgeber über den Inhalt dieser Vorschrift keine

⁹⁾ Weber, a.a.O.; s.a. Weichmann, Wandel der Staatsaufgaben im modernen Staat, Planung II S. 39 ff

¹⁰⁾ Redeker, Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, 537: "Für die Menschen dieser Räume, zumeist arbeitsabhängig, ohne eigene in sich geschlossene Existenzgrundlagen, muß der wirtschaftliche und soziale Status, von der Sicherstellung der Ernährung bis zum modernen technischen Massenkonsum in ausgewogenem Gleichgewicht gehalten werden."

¹¹⁾ v. Münch, JZ 1960, 303, hält eine Begründung aus dem Staatszweck für möglich, was er allerdings wegen der Ungewißheit dieses Begriffs, insbesondere in rechtsdogmatischer Sicht, nicht weiter ausführt.

¹²⁾ vgl. JbÖffR, Bd. 1, S. 195-202; v. Mangoldt, Kommentar, 1. Aufl., Anm. 1 zu Art. 20, S. 131/32.

Gedanken gemacht hätte¹³; andererseits war es ihm aber auch nicht ganz klar, was unter einem sozialen Rechtsstaat zu verstehen war¹⁴.

Vielmehr hat der Parlamentarische Rat wegen der Ungewißheit der Entwicklung der Bundesrepublik bewußt darauf verzichtet, den ambivalenten Begriff¹⁵ "sozial" näher zu bestimmen¹⁶.

Inzwischen sind in dem den Begriff umgebenden "Niemandland"¹⁷ viele Versuche einer Definition angesiedelt worden¹⁸.

Dabei besteht heute im großen und ganzen Einigkeit darüber, daß die Sozialstaatsklausel dem Rechtscharakter nach aufgrund ihres Wortlauts und ihrer Stellung im Grundgesetz eine "Staatszielbestimmung" ist¹⁹. Sie richtet sich an die Organe des Staates und verpflichtet diese zur

13) s. Menger, Sozialer Rechtsstaat, S. 31; Benda, Industrielle Herrschaft, S. 62.

14) so aber wohl Werner, AöR 81, 86

15) Barion, DÖV 1970, 16. - Badura, DÖV 1968, 446, nennt ihn ein "verwaschenes Fremdwort, das mit vielfältigen Bedeutungen verwendet werden kann".

16) vgl. v. Mangoldt, a.a.O., S. 35 und 94

17) Dürig, AöR 79, 254

18) vgl. die Zusammenstellung bei Ramm, Arbeitskampf, S. 142; ferner die ausführlichen Hinweise bei Weber, Staat, 4. Bd., 409 ff, 419, Fußn. 9.

19) Grundlegend Ipsen, Über das Grundgesetz, S. 14 ff, 17; ders. in VVDStRL 10, 74: "Wenn die Entscheidung des Grundgesetzes zum Sozialstaat etwas Wesentliches und Tieferes sein will als eine wohlfeile Formel aus Kompromiß oder Konzession oder auch nur eine unverbindliche Verheißung, so bedeutet sie Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit seines Staates zur Gestaltung der sozialen Ordnung... Jede andere Auffassung... würde mithin übersteigern und vertiefen, was einer Verfassung als schwerer Mangel vorgeworfen werden kann.. .: die Ungereimtheit zwischen Realität und Norm."

Verwirklichung sozialer Verhältnisse in unserer Gesellschaft²⁰.

Den Inhalt dieser Verpflichtung zur Sozialgestaltung zu erfassen, ist dagegen bedeutend schwieriger; denn was sozial ist, steht nicht objektiv fest. Es ist deswegen nicht verwunderlich, daß man sich über den Inhalt der Sozialstaatsklausel noch nicht endgültig verständigen konnte.

Die Meinungen bewegen sich zwischen den beiden Extremen, nach denen die Sozialstaatsklausel den Staat entweder nur zum Schutz der wirtschaftlich und gesellschaftlich Schwachen²¹ oder aber zur Errichtung des sozialen Wohlfahrtsstaates in seiner umfassendsten Form²² verpflichtet.

Der sich um diese Fragen rankende Streit kann weitgehend auf sich beruhen, da man sich heute über einen Mindestgehalt, der hier genügt, einig ist:

Danach umfaßt die soziale Gestaltungspflicht des Staates nach Art. 20 I GG nicht nur die Unterstützung und Hilfe für die Schwachen und Armen

20) Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 2, Rdnr. 24; Dürig, NJW 1955, 729 ff (730); Nipperdey, Grundrechte IV/2, 741 ff (808); Huber, DOV 1956, 201; Leibholz, a.a.O., 36 ff; Gerber, AöR 81, 1 ff (43); Bachof, VVDStRL 12, 37 ff (39 f); Forsthoff, VVDStRL 12, 8 ff (20 ff); Scheuner, VVDStRL 11, 1 ff (12); Ballerstedt, Grundrechte III/1, 1 ff (51); Benda, a.a.O., S. 63; Zacher, AöR 93, 341 ff (362 ff); a.A. Grewe, DRZ 1949, 349 ff (351): "substanzloser Blankettbegriff"; vgl. auch Klein, ZStW 106, 390 ff (402).

21) so Menger, a.a.O., S. 30; s.a. Biedenkopf, Tarifaufonomie, S. 176.

22) so z.B. Abendroth, Festschrift für Bergstraesser, passim.

im Wege der iustitia distributiva²³ - das folgt bereits aus Art. 1 III GG. Erfasst wird vielmehr das gesamte staatliche Handeln im Wirtschaftsreich. Dem Staat ist die Pflicht auferlegt, für Frieden und Ordnung im Wirtschafts- und Sozialleben zu sorgen und dabei die Grundsätze sozialer Gerechtigkeit und den Schutz der sozial Schwachen zu verwirklichen²⁴.

Welche Maßnahmen im einzelnen zur Erreichung dieses Zieles getroffen werden müssen, läßt sich aus Art. 20 I GG nicht mehr entnehmen. Was konkret zu geschehen hat, muß sich aus der Auseinandersetzung der an der Gestaltung des Soziallebens beteiligten Gruppen ergeben.

3. Wirtschaftsverfassung und Grundgesetz

Die Frage, ob hierzu das Grundgesetz eine bestimmte Aussage macht, die als Richtschnur dieser Auseinandersetzung dienen könnte, ist die Frage nach dem Wirtschaftsverfassungsrecht.

a) Begriff des Wirtschaftsverfassungsrechts

Der Begriff des Wirtschaftsverfassungsrechts ist nicht...

²³⁾ so Menger, a.a.O.; speziell gegen ihn Rüthers, Streik, S. 63; Dürig, AöR 79, 254 ff; Fechner, RdA 1955, 161 ff (163).

²⁴⁾ Maunz, Staatsrecht, § 10 II 4; Fechner, Freiheit und Zwang, S. 5; ders., RdA 1955, 161 ff; Maunz-Dürig, Art. 2, Rdnr. 24; Bonner Kommentar, Art. 20, Anm. II 1 d; Benda, Industrielle Herrschaft, S. 75; Schnorr, Festschrift f. Molitor, S. 229 f (236 f); s.a. Huber I, S. 36/37; BVerfGE 1, 97 (105); 8, 274 (329); Krüger, DVBl. 1955, 380 ff (381).

eindeutig²⁵. Es ist zu unterscheiden zwischen einem an der Realität orientierten "politisch-soziologischen" und einem an der rechtsnormativen Geltung orientierten "juristischen" Begriff der Verfassung der Wirtschaft²⁶.

Eine ausdrücklich als solche bestimmte Wirtschaftsverfassung haben nur sehr wenige Staaten²⁷. So enthält auch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine ausdrücklichen Vorschriften über eine Wirtschaftsverfassung.

Aus diesem Umstand sind z.T. einander entgegengesetzte Konsequenzen gezogen worden:

Während Nipperdey folgert, mit der Sozialstaatsklausel habe sich das Grundgesetz für das System der sozialen Marktwirtschaft entschieden²⁸, vertritt Krüger die These, aus dem Fehlen jeglicher Bestimmung folge eine wirtschaftspolitische Neutralität, die jede Entscheidung des Grundgesetzes

25) Allgemein zum Wirtschaftsverfassungsrecht vgl. Scupin, Rechtslage der Wirtschaft, 1950; Nipperdey, DRZ 1950, 193 ff; Huber I, S. 20-46; ders., DÖV 1956, 97 ff, 135 ff, 172 ff, 200 ff; Hamann, Wirtschaftsverfassungsrecht, 1958; Strickrodt, JZ 1957, 362 ff; Götz, Recht der Wirtschaftssubventionen, S. 253 ff; Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 575 ff; ders., DVBl. 1951, 361 ff; ders., BB 1953, 565 ff; ders., Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung, 1966; Zuck, BB 1967, 805 ff; Tiefenbacher, BB 1967, 1 ff; Mühl, DÖV 1967, 225 ff; Wittig, BB 1969, 386, Fußn. 3. Thiele, Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht, 1970. Alle mit z.T. umfangreichen Nachweisen.

26) vgl. Huber I, S. 20

27) wie z.B. die Sowjetunion; vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 577.

28) Nipperdey, Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, 1954; ders., Grundrechte IV/2, S. 741 ff (805/6).

für irgendein bestimmtes Wirtschaftssystem verbiete²⁹.

Weitaus überwiegend wird in der Literatur jedoch eine gemischte Wirtschaftsverfassung als dem Grundgesetz gemäß angesehen³⁰. Hiernach gelten auch im Wirtschaftsbereich sowohl die Grundrechtsgarantien der Art. 2 - 19 GG - sie haben eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Ordnungsfunktion -, als auch die bindende Verpflichtung aus Art. 20 I GG³¹.

In diesem Sinne ist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu verstehen³². Sie lehnt ein bestimmtes Wirtschaftssystem als durch das Grundgesetz gewährleistet ab³³.

Die Nichterklärung des Verfassungsgebers bedeute zwar Neutralität; doch sieht das Bundesverfassungsgericht³⁴ darin keine bewußte Nichtentscheidung, wie Krüger sie vertritt, sondern beschränkt sie auf die Festlegung zugunsten eines bestimmten Wirtschaftssystems. Im übrigen aber

29) Krüger, DVBl. 1951, 363. - Vgl. zum Streit über diese beiden Theorien Reuß, DVBl. 67, 349 ff; Schürmann, Wirtschaftsordnung im Notstand (1970), S. 64 ff

30) vgl. für viele Schpin, a.a.O., S. 4; Huber, DÖV 1956, 207; Ballerstedt, a.a.O., S. 60; Stern, DÖV 1961, 327; Götz, a.a.O., S. 255/256.

31) vgl. Raiser, JZ 1958, 1 ff (3): "... es ist heute Gemeingut auch der liberalen Wirtschaftstheorie, daß dieses Spiel der wirtschaftlichen Kräfte nicht sich selbst überlassen bleiben darf..."

32) Übersichten über die höchstrichterliche Rechtsprechung in Wirtschaftsfragen bei Echterhölder, BB 1962, 265 ff, BB 1965, 1365 ff, BB 1969, 4 ff; Müller, Das Bundesverfassungsgericht und das Wirtschaftsrecht, Juristenjahrbuch, Bd. 2, S. 17 ff; Badura, AöR 92, 382 ff

33) so BVerfGE 4, 7 ff (8), Leitsatz 6.

34) übereinstimmend BVerwGE 17, 306 ff (308)

könne der Gesetzgeber sich jeweils für das System entscheiden, das sachgemäß sei, "sofern es dabei das Grundgesetz beachtet"³⁵. Daraus folgt eine weitgehende Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts in Fragen der Wirtschaftsverfassung und -gestaltung³⁶, die insbesondere für den Streit gilt, ob ein Gesetz den offiziellen Prinzipien der staatlichen Wirtschaftspolitik entspricht oder nicht³⁷.

b) Änderung des Art. 109 GG und das Stabilitätsgesetz

Diese Diskussion konnte bisher insofern nicht endgültig entschieden werden, als eben die Verfassung keinen Hinweis zugunsten der einen oder anderen Entscheidung enthielt.

Mit dem sog. Stabilitätsgesetz³⁸ und der Änderung des Art. 109 GG ist dieser Zustand jedoch beendet worden. Nunmehr ist die Verantwortung des Staates für die Konjunkturpolitik in der Verfassung verankert³⁹.

Während Art. 109 GG ursprünglich nur den heutigen Absatz 1, in dem die Haushaltsautonomie von Bund und Ländern angeordnet ist, zum Inhalt hatte, enthält seine erweiterte Fassung das Gebot an Bund und Länder, "bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen"⁴⁰.

³⁵) BVerfGE 4, 18; vgl. auch 17, 122 ff (130); 21, 73 ff (78).

³⁶) vgl. Echterhölter, BB 1965, 1366.

³⁷) vgl. BVerfGE 14, 19 ff (23)

³⁸) "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" v. 8. 6. 1967, BGBl. I, 582 ff.

³⁹) Badura, DÖV 1968, 446 ff (449); vgl. ferner Emmerich, JuS 1968, 194 f; Zuck, NJW 1967, 1301 ff; ders., BB 1967, 805 ff; Stern, NJW 1967, 1831 ff

⁴⁰) Art. 109 Abs. 2 GG

Dies ist eine unmittelbare verfassungsrechtliche Pflicht⁴¹.

Die Ziele einer solchen Politik hat der Gesetzgeber in § 1 des Stabilitätsgesetzes zusammengefaßt⁴². Danach sollen die staatlichen Maßnahmen beitragen zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand, zu außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und zu stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum⁴³.

Wenn man dazu noch den Inhalt des dritten und vierten Absatzes von Art. 109 GG nimmt⁴⁴, ergeben sich aus dieser Verfassungsbestimmung nicht nur bestimmte Ziele, sondern auch deutlich beschriebene Mittel zu ihrer Verwirklichung.

Zwar sind diese Bestimmungen so formuliert, daß sich daraus kein Zwang für Legislative und Exekutive ergibt⁴⁵, allein die dort aufgeführten

41) Stern, NJW 1967, 1831

42) vgl. zum Stabilitätsgesetz Stern, a.a.O., und die umfangreichen Nachweise zur Diskussion um die neugeschaffenen konjunkturpolitischen Mittel zur Erzielung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft bei Zuck, NJW 1967, 1301, Fußn. 4.

43) Diese Maßnahmen sind "im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung" zu treffen. Vgl. § 1 StabilitätsG.

44) Abs. 3 enthält die Ermächtigung für den Erlaß eines Bundesgesetzes zur Aufstellung von Grundsätzen für eine mehrjährige Finanzplanung und eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft.

Abs. 4 enthält die Ermächtigung für den Erlaß eines Bundesgesetzes, das Vorschriften zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts enthalten soll. Unter Ziff. 1 und 2 dieses Absatzes sind konkrete Maßnahmen aufgeführt.

45) vgl. z.B. Art. 109 Abs. 3 GG: "Durch Bundesgesetz... können... aufgestellt werden."

Maßnahmen zu treffen⁴⁶. Doch sind sie von solcher Bestimmtheit, daß das Grundgesetz hiermit seine wirtschaftspolitische Zurückhaltung aufgegeben und zu erkennen gegeben hat, welche Wirtschaftsordnung von der Verfassung getragen oder zumindest angestrebt wird.

Das Grundgesetz ist also wirtschaftspolitisch nicht mehr neutral. - Insofern wird mit Recht von einer Wende unseres wirtschaftsverfassungsrechtlichen Denkens gesprochen⁴⁷.

Die nunmehr auch in der Verfassung ausgedrückte Verantwortung des Staates für die allgemeine Konjunktur hat offensichtlich neue Methoden erforderlich gemacht, um dieser Verantwortung nachkommen zu können.

Mit Art. 109 GG und den darauf beruhenden Gesetzen⁴⁸ ist der Staat mit rechtlichen Möglichkeiten ausgestattet, die notwendigen hoheitlichen Maßnahmen durchzusetzen.

Das ihnen zugrunde liegende Konzept verlangt offensichtlich mehr Planung und Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Vorgänge; denn wenn Begriffe wie "mehrjährige Finanzplanung", "konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft", "Störung

⁴⁶) Das wäre auch nicht klug gewesen; denn das Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage entspricht zwar dem derzeitigen Stand der Wissenschaft, kann aber bald durch neuere Erkenntnisse veraltet sein. Verfassungspolitisch ist dann zu beachten: Je mehr eine Verfassung ins einzelne gehende Vorschriften enthält, unterliegt sie der Gefahr, diese Einzelbestimmungen ständig ändern und dem neuesten Stand der Wissenschaft anpassen zu müssen. Das aber kann einem Gesetz von solcher allgemeiner und grundlegender Bedeutung nur abträglich sein.

⁴⁷) so Zuck, BB 1967, 807

⁴⁸) außer dem Stabilitätsgesetz v. 1967 das sog. Haushaltsgrundsätzegesetz v. 19. 8. 1969, BGBl. I, S. 1273.

des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts", "Konjunkturausgleichsrücklage" in eine Vorschrift der Verfassung aufgenommen werden, steht dahinter die Erkenntnis, daß der Staat seiner Verantwortung mit den bisherigen Mitteln nicht mehr gerecht werden kann.

Man hat eingesehen, daß er ohne präzise Zielvorstellungen und Rahmenplanungen seine vielfältigen Aufgaben nicht mehr bewältigen kann. Die Erweiterung des Art. 109 GG zeigt, daß der moderne Staat nicht mehr nur bereits eingetretene Schwierigkeiten beseitigen, sondern das kommende Wirtschaftsgeschehen beeinflussen will⁴⁹⁾.

c) Grundgesetz und staatliche Intervention

In der in jüngerer Zeit wieder belebter gewordenen Diskussion wird in diesem Zusammenhang überwiegend von Wirtschaftslenkung bzw.

49) vgl. hierzu z.B. Schlecht, Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der Wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, Planung III, S. 111 ff; vgl. ferner Ritter, Der Wandel der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftsverfassungsrechtliche Bedeutung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, BB 1968, 1393: "Diese neue Wirtschaftspolitik sieht den Wettbewerb zwar als ein adäquates Mittel zur Regelung der einzelwirtschaftlichen Beziehungen an; sie hält aber den Wettbewerb nicht für ausreichend, um bestimmte gesamtwirtschaftliche Ziele (wie Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges Wirtschaftswachstum) zu sichern. Hierzu bedarf es nach ihrer Auffassung einer planvollen makroökonomischen Beeinflussung der Kreislaufrößen... Ihr normatives Instrument hat sich diese neue Wirtschaftspolitik mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft... geschaffen."

-planung gesprochen⁵⁰.

aa) Begriff der staatlichen Wirtschafts-
planung

Wirtschaftlich ist darunter zu verstehen ein Inbegriff organisierter Bestrebungen mit dem Ziel, durch gegenständlich, zeitlich und - wo erforderlich - auch räumlich koordinierte Maßnahmen ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Ziel zu erreichen⁵¹.

Damit ist aber ein verfassungsrechtlich relevanter Planungsbegriff noch nicht...

50) Vgl. zur Diskussion um die staatliche Wirtschaftslenkung: Huber II, 197 ff; Scheuner, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, VVDStRL 11, 1 ff; Schüle, ebda., S. 75 ff; v. Münch, Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip, JZ 1960, 303 ff; Lerche, Grundrechtsbegrenzungen "durch Gesetz" im Wandel des Verfassungsbildes, DVBl. 1958, 524 ff; ders., Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung, DÖV 1961, 486 ff; Bellstedt, Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage?, DÖV 1961, 161 ff; Stern, Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 1961, 325 ff; Spengler, Eingriffe des Staates in die Wettbewerbsfreiheit des Unternehmers, DB 1966, 1595 ff; Kölble, Wirtschaftsplanung und Grundgesetz, NJW 1966, 473 ff; Tiefenbacher, Planung in der Marktwirtschaft, BB 1967, 1 ff; Koppensteiner, Intervention, Wettbewerb und Unternehmen, BB 1967, 217 ff; Kartte, Kooperation in der Marktwirtschaft, BB 1969, 53 ff; Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, DVBl. 1956, 416 ff; ders., Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung, in: Planung I, S. 35 ff; ders., Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II, S. 63 ff; Kaiser, Der Plan als ein Institut des Rechtsstaates und der Marktwirtschaft, in: Planung II, S. 11 ff; Redeker, Staatliche Planung im Rechtsstaat, JZ 1968, 537 f; Oldiges, Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, 1970, S. 15 - 27.

51) vgl. Kölble, a.a.O., S. 473

erfaßt⁵²; denn auch in einer extrem liberalen Wirtschaftsordnung nimmt der Staat in vielfältiger Weise Einfluß auf das Verhalten der Unternehmen, indem er z.B. durch das Handels- und Gesellschaftsrecht oder durch Bestimmungen zum Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen⁵³ den rechtlichen Rahmen gibt, in dem die Wirtschaft eigenständig und unabhängig wirken kann⁵⁴.

Verfassungsrechtlich erheblich wird staatliche Wirtschaftsplanung erst dann, wenn der Staat nicht nur den rechtlichen Rahmen stellt, sondern selbst versucht, die gesetzten Ziele zu verwirklichen⁵⁵. In diesem Augenblick muß der Staat auf die unternehmerische Freiheit einwirken und ihr Marktverhalten bestimmen. Dabei steht ihm die durch die Grundrechte garantierte Freiheit des einzelnen Unternehmers gegenüber, nicht unter Berücksichtigung staatlicher Planziel-Interessen, sondern nach eigener Einsicht disponieren zu können.

Diese "Polarität"⁵⁶ zwischen Staat und Unternehmer gibt den Anlaß zu verfassungsrechtlicher Überprüfung hoheitlicher wirtschaftslenkender Maßnahmen.

52) vgl. dazu: J. Heinz Müller, Kriterien für die Beurteilung staatlicher Einflußnahme auf die Wirtschaft, in: Planung I, S. 307 ff

53) vgl. hierzu: Günther, Das GWB als Instrument der planenden Verwaltung, in: Planung II, S. 257 ff

54) vgl. Deringer, Der Einfluß des Plans auf den Wettbewerb, in: Planung I, S. 337/8; vgl. ferner Huber II, 203: "Die Wirtschaftslenkung ist mit dem System der Marktwirtschaft nicht schlechthin unvereinbar."

55) vgl. Deringer, a.a.O.

56) Ipsen, Planung II, S. 67

bb) Zulässigkeit staatlicher Wirtschafts-
planung

Unproblematisch ist die Frage nach der Zulässigkeit staatlicher Wirtschaftsplanung; denn das Bundesverfassungsgericht hat in seinem sog. Investitionshilfe-Urteil⁵⁷ die Zuständigkeit des Bundes für wirtschaftsordnende und -lenkende Gesetze anerkannt. Seit der Bestätigung dieser Aussage⁵⁸ steht die Kompetenz der demokratisch legitimierten Staatsorgane zur Regelung des Rechts der Wirtschaft außer Frage⁵⁹. Die grundlegenden wirtschaftsrechtlichen Entscheidungen aus jüngerer Zeit zur Textilumsatzsteuer⁶⁰, zur Volkswagenprivatisierung⁶¹, zur Handwerksordnung⁶², zum Ladenschluß⁶³, zum Umwandlungs-⁶⁴ und zum Handelskammergesetz⁶⁵ sowie zum Werkfernverkehr⁶⁶ haben immer wieder betont, daß es eine Aufgabe der Legislative ist, "die Lebensverhältnisse - insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft - gestaltend zu ordnen"⁶⁷.

Auch die Frage, ob der Staat zu wirtschaftsplanenden Maßnahmen verpflichtet ist, ist -

57) BVerfGE 4, 7 ff - Ipsen, a.a.O., S. 93, spricht von dem leading-case der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zur Wirtschaftsplanung.

58) vgl. BVerfGE 6, 32 ff

59) Götz, Wirtschaftssubventionen, S. 256; vgl. auch Oldiges, a.a.O., S. 19 ff

60) BVerfGE 12, 341

61) BVerfGE 12, 354

62) BVerfGE 13, 97

63) BVerfGE 13, 230 und 13, 237

64) BVerfGE 14, 263

65) BVerfGE 15, 235

66) BVerfGE 16, 147

67) BVerfGE 13, 230

zumindest bei Beschränkung auf den in dieser Arbeit zu untersuchenden Fragenkomplex - kaum noch bestritten. Sie folgt aus der Sozialstaatsklausel in Art. 20 I GG⁶⁸, denn ein grundlegendes Gebot bei der Gestaltung einer Sozialordnung ist die Sicherung der Arbeitsplätze⁶⁹.

Staatliche Wirtschaftsplanung ist also zulässig und geboten⁷⁰.

cc) Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Wirtschaftsplanung

In verfassungsrechtlicher Sicht kann sie definiert werden als "die Gesamtheit hoheitlicher zielverbundener Handlungen in der Absicht, wirtschaftspolitische Ziele öffentlichen Interesses dadurch zu verwirklichen, daß das Verhalten der privaten Wirtschaft oder die Bedingungen ihrer Marktteilnahme für den Planungszeitraum unter Respektierung, d.h. möglichst geringer Beeinträchtigung ihrer grundrechtlichen Wirtschaftsfreiheit im Zielinteresse beeinflußt werden"⁷¹.

Damit kann auch eine Antwort gegeben werden auf die Frage, wo die Grenzen staatlichen Planens und Lenkens im Wirtschaftsgeschehen liegen: In Übereinstimmung mit dem polaren Begriffspaar von hoheitlicher Wirtschaftsplanung auf der einen und unternehmerischer Wirtschaftsfreiheit auf der anderen Seite ist es genügend, aber auch unabdingbar, daß dem Unternehmer ein

⁶⁸⁾ vgl. hierzu oben S. 67 ff

⁶⁹⁾ vgl. v. Münch, a.a.O., S. 303

⁷⁰⁾ Zu den Problemen der Rechtsform staatlicher Wirtschaftsplanung und des sog. Planungsrechtsschutzes vgl. die oben S. 77. Fußn. 50. angegebenen Literaturstellen.

⁷¹⁾ so Ipsen, Planung II, S. 89

"angemessener Spielraum"⁷² bleibt, um sich mit Eigeninitiative und -verantwortung entfalten zu können.

Wenn dieser grundrechtlich garantierte Schutzbereich⁷³ bei einem Eingriff des Staates erhalten bleibt, ist die individuelle Wirtschaftsfreiheit im Sinne des Grundgesetzes hinreichend respektiert. Wird sie aber in diesem Wesensgehalt angetastet, dann ist die betreffende hoheitliche Maßnahme gemäß Art. 19 II GG verfassungswidrig.

Innerhalb dieser "Verfassungsmarge"⁷⁴ ist staatliche Wirtschaftsplanung möglich und erlaubt.

4. Das Kohlegesetz als wirtschaftslenkendes Maßnahmegesetz

Das Kohlegesetz ist mit dem erklärten Ziel erlassen worden, den Steinkohlenbergbau durch Anpassung an die Marktverhältnisse gesunden zu lassen. Durch Zusammenschluß der ertragsstärksten und am kostengünstigsten fördernden Zechen soll sich der Steinkohlenbergbau zu einer möglichst eigenständigen, an den Absatzmöglichkeiten orientierten Organisation entwickeln.

Dadurch soll er einerseits von staatlichen

72) BVerfGE 4, 7, Leitsatz 3

73) In diesem Rahmen kann unerörtet bleiben, ob das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit sich "aus einer Gesamtsicht der Art. 1, 2, 12, 14, 15, 19 und 20 GG" ergibt (so BVerfGE 4, 7 ff, 16; vgl. auch BVerfGE 6, 32 ff), oder ob es als unternehmerische Dispositionsfreiheit "als solche und ohne substantielle Artikulation kraft Eigentum, Beruf, Vertragsfreiheit oder sonstwie" besteht (so Ipsen, a.a.O., S. 95). - Vgl. hierzu ausführlich Maunz-Dürig-Herzog, Art. 2, Abs. 1, Rdnr. 11.

74) Ipsen, a.a.O., S. 91

Subventionen unabhängig werden⁷⁵. Die bislang an den Bergbau gezahlten Beträge könnten gezielt zur Unterstützung zukunftssträchtiger Wirtschaftszweige verwendet werden.

Andererseits sollen mit diesen Maßnahmen bisherige Arbeitsplätze gesichert und damit auch die vom Schicksal des Bergbaus abhängigen Betriebe und die dort arbeitenden Menschen unterstützt werden.

Darüber hinaus dient das Kohlegesetz durch die Schaffung stabiler Marktverhältnisse zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung und Industrie mit Kohle. -

Mit solchen Zielen ist das Kohlegesetz ein Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung. Es ist ein wirtschaftslenkendes Maßnahmegesetz⁷⁶, dessen Zweck die Bewältigung einer aktuellen Krise in dem Wirtschaftszweig Steinkohlenbergbau ist⁷⁷.

75) Während der Staat noch ein Jahr vor der Gründung der Ruhrkohle AG rund 1 Mrd. DM Kohlesubventionen zahlte, betragen die Subventionen im Jahre 1971 nur noch 327 Mio. DM. - Vgl. Müller-Haessler, Das ist eine Katastrophe, Die Zeit Nr. 25 v. 18. 6. 1971, S. 25.

76) Dazu, daß Maßnahmegesetze durch das Grundgesetz nicht ausgeschlossen sind, vgl. BVerfGE 10, 89 ff (108); 15, 126 ff (146 f)

77) Nach der Terminologie von Huber II, S. 224, ist das Kohlegesetz ein Mittel staatlicher "Krisenlenkung"; denn der Gesetzgeber wollte eine Krise, die sich aus strukturellen (und konjunkturellen) Störungen der innerwirtschaftlichen Lage ergeben hat, durch einen lenkenden Staatseingriff beheben, der seiner Intention gemäß nur vorübergehenden Charakter hat und beseitigt werden muß, wenn die ursächlichen Umstände weggefallen sind.

Da diese Ziele innerhalb einer vom Kohlegesetz gegebenen Frist (gem. § 44 bis Ende 1977) verwirklicht sein sollen, kann es geradezu als ein typischer Fall staatlicher Wirtschaftslenkung bezeichnet werden⁷⁸.

78) vgl. Ipsen, a.a.O., S. 79 und 80: "Wirtschaftsplanungen ist aus der Natur der Sache heraus typisch, daß sie durch den Faktor "Zeit" bestimmt sind..."
"Typologisch spricht solche Kalenderbemessung ihrer Geltungsdauer in der Regel für Plancharakter...", -
Vgl. zur Typologie der Planung auch Spengler, Eingriffe des Staates in die Wettbewerbsfreiheit des Unternehmers, DB 1966, 1595 ff.

III. Verfassungsrechtliche Untersuchung des Kohlegesetzes

Es gilt nun, das Kohlegesetz auf seine Übereinstimmung mit dem Grundgesetz hin zu überprüfen¹.

1. Vereinbarkeit des Kohlegesetzes mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot

Gem. § 20 KohleG wird der Bundeswirtschaftsminister ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Maßstäbe für die Ermittlung der sog. optimalen Unternehmensgröße festzusetzen, deren Feststellung die Voraussetzung für den Erhalt von Begünstigungen nach dem Kohlegesetz ist.

Ferner kann der Kohlebeauftragte z.B. gem. § 4 KohleG über sein Empfehlungsrecht entscheidend in die Disposition der Bergbauunternehmen eingreifen.

Während für die Ermächtigungsvorschrift des § 20 schon Art. 80 I 2 GG bestimmte Voraussetzungen verlangt, ist diese Bestimmung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes² allgemein auf Vorschriften anzuwenden, die zu belastenden hoheitlichen Eingriffen ermächtigen³.

1) Die folgende Untersuchung geht aus von dem Gutachten von Prof. Dr. Schneider, Heidelberg, veröffentlicht in BB 1969, Beilage 2, das lt. FAZ Nr. 126 v. 3. 6. 1969 Grundlage für die Verfassungsbeschwerde einiger Bergbaugesellschaften gegen das Kohlegesetz war. Vgl. oben S. 37 f.

2) BVerfGE 8, 274 ff (325 f)

3) Zur Herleitung dieses Grundsatzes vgl. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 80, Rdnr. 22

a) "Optimale Unternehmensgröße" nicht hinreichend bestimmbar

Schneider hält die in § 20 KohleG erteilte Verordnungsermächtigung für nichtig, da sie unvereinbar sei mit dem Bestimmtheitsgebot von Art. 80 I 2 GG⁴.

Schon der Begriff der "optimalen Unternehmensgröße" habe weder in der Betriebswirtschaft noch in der Volkswirtschaftslehre eine klare Bedeutung⁵, so daß er schon deshalb zu unbestimmt sei.

Da er auch durch andere Bestimmungen, wie die §§ 1 und 18 KohleG, nicht näher spezifiziert werde, dort vielmehr so gut wie alle Gesichtspunkte auf dem Gebiet der Kohlepolitik aufgezählt seien, schlage die durch Art. 80 I 2 GG an sich bezweckte Bindung des Verordnungsgebers in völlige Freiheit um⁶.

Da auch in der parlamentarischen Entstehungsgeschichte des Kohlegesetzes keine Aufhellungen dieses Begriffes zu finden seien und die entsprechende Verordnung, em. § 20 Abs. 2 KohleG unter Berücksichtigung des sog. Konzentrationsberichtes des Kohlebeauftragten zu erlassen war, werde deutlich, daß der Gesetzgeber sich vor Verabschiedung der gesetzlichen Verordnungsermächtigung nicht die erforderliche Klarheit verschafft habe⁷.

Außer dem Verstoß gegen Art. 80 I 2 GG bei Formulierung des § 20 KohleG sieht Schneider auch das allgemeine (ungeschriebene) rechtsstaatliche

⁴) vgl. a.a.O., Punkt 28

⁵) vgl. a.a.O., Punkt 13. - Das Gutachten enthält hierzu eine wirtschaftswissenschaftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Kromphardt, Heidelberg.

⁶) vgl. a.a.O., Punkt 18

⁷) vgl. a.a.O., Punkt 27

Gebot der Bestimmtheit von Gesetzen verletzt⁸.

Er bezieht diesen Vorwurf auf eine Reihe von Befugnissen des Kohlebeauftragten gegenüber den Bergbauunternehmen, deren rechtliche Grundlage als Eingriffsermächtigung nicht bestimmt genug sei⁹.

Für den Fall, daß unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebotes keine Verfassungswidrigkeit festgestellt werden würde, kommt Schneider zu dem weiteren Ergebnis, daß es sich bei den Empfehlungen des Kohlebeauftragten gem.

§ 4 Abs. 2 und 3 KohleG um Maßnahmen handeln könne, die den Unternehmen wirtschaftliche Einbußen aufnötigten. Dann sei aber der Bund zu Entschädigungsleistungen verpflichtet, deren gesetzliche Regelung das Kohlegesetz jedoch nicht enthält¹⁰.

b) Anforderungen an Bestimmtheitsgebot

Nach Art. 80 I 2 GG müssen in dem Gesetz, das zum Erlaß einer Rechtsverordnung ermächtigt, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt werden.

Sinn dieser Regelung ist, die Macht der Exekutive im Bereich der Rechtsetzung zu begrenzen und die Verantwortung der Legislative für den Inhalt der Rechtsverordnung zu stärken¹¹. Insofern dient Art. 80 I 2 GG der Wahrung des Prinzips der Gewaltenteilung.

Andererseits ist es ein Gebot des Rechtsstaates, daß Ermächtigungen der Exekutive zur Vor-
nahme belastender Verwaltungsakte durch das

8) a.a.O., Punkte 29 - 37

9) vgl. im einzelnen Punkte 29 und 33 f

10) vgl. im einzelnen a.a.O., Punkt 37

11) Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 80, Rdnr. 2

ermächtigende Gesetz nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß so bestimmt und begrenzt sind, daß die Eingriffe meßbar und in gewissem Umfang für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar werden¹².

Problematisch ist allerdings, welche Anforderungen an dieses Bestimmtheitsgebot zu stellen sind¹³.

aa) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Unverkennbar zeigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Entwicklung, die mit sehr strengen Anforderungen begonnen hat, die in dieser Schärfe jedoch heute nicht mehr aufrechterhalten werden: Während das Bundesverfassungsgericht ursprünglich bestimmte Anforderungen an die einzelnen Tatbestandsmerkmale von Art. 80 I 2 GG gestellt hatte, so daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu treffenden Regelung in der Ermächtigung deutlich erkennbar sein mußten¹⁴, hat es diese drei Begriffe später mehr einheitlich und im Zusammenhang gesehen und sich mit einem erkennbaren Programm begnügt, das durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll¹⁵.

Dabei ist im Rahmen dieser Erörterungen von Interesse, daß das Bundesverfassungsgericht seine

¹²) vgl. BVerfGE 8, 274, (325)

¹³) vgl. hierzu: Wolff, Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz, AöR 78, 194 ff; Winkelmann, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Grundgesetz, NJW 1959, 961 ff; Hasskarl, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 80 Abs. 1, Satz 2 GG, AöR 94, 85 ff; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 80, Rdnr. 13.

¹⁴) vgl. BVerfGE 1, 14, (60); 2, 334

¹⁵) vgl. BVerfGE 5, 71, (77); 8, 274, (307); 19, 354, (362)

strenge Auslegung der Bestimmtheitserfordernisse des Art. 80 GG gelockert hat, als es mit einem Beschluß zum Preisgesetz¹⁶ über eine Materie der Wirtschaftslenkung zu befinden hatte¹⁷.

Für diesen Bereich staatlichen Handelns hat es anerkannt, daß der Gesetzgeber nicht ohne Generalklauseln auskommen könne. Um den besonderen Umständen des einzelnen Falles und den schnell wechselnden Situationen des wirtschaftlichen Lebens gerecht zu werden, kann der Gesetzgeber keine konkreten und detaillierten Vorschriften verwenden. Er ist auf abstrakte und unbestimmte Formulierungen angewiesen¹⁸.

Von diesem Verständnis ist auch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofes¹⁹, die wohl einzige bedeutsame zu Art. 80 GG²⁰, geprägt, die sich zwischen den beiden "entgegengesetzten Notwendigkeiten"²¹, der grundsätzlichen, rechtsstaatlich-scharfen Anforderung an die Fassung von Verordnungs-Ermächtigungen auf der einen und der am sozialstaatlichen Hintergrund orientierten Praktikabilität des gesetzgeberischen Ermächtigungsmechanismus gem. Art. 80 auf der anderen Seite, zugunsten der Bedürfnisse der

16) BVerfGE 8, 274 ff

17) vgl. Götz, Wirtschaftssubventionen, S. 294

18) vgl. BVerfGE 8, 274, (326)

19) BGHZ 48, 385 ff

20) Hasskarl, a.a.O., S. 106

21) Hasskarl, a.a.O.

Gesetzgebungspraxis entschieden hat²².

Damit ist jedoch nicht gesagt, daß der Gesetzgeber über die Verwendung von Generalklauseln nahezu schrankenlose Ermächtigungsnormen setzen könnte. Die Ermächtigung, die eine Ermessens- und Beurteilungsfreiheit zubilligt, muß mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, innerhalb welcher Grenzen diese Freiheit besteht²³.

Da es auf eine ausdrückliche Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung verzichtet hat, hat das Bundesverfassungsgericht einige Auslegungsregeln zum Bestimmtheitsgebot gegeben²⁴:

Danach genügt es, wenn sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung aus dem ganzen Gesetz ermitteln lassen.

Hierbei können der Sinnzusammenhang der Norm mit anderen Vorschriften und das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, berücksichtigt werden.

22) vgl. BGH a.a.O., S. 390: "Die Ermächtigung an die Verwaltung, Rechtsverordnungen zu erlassen, hat gerade dann ihre Berechtigung, wenn der Gesetzgeber durch die Vielfältigkeit des zu regelnden Gegenstandes oder durch örtlich oder zeitlich bedingte Unterschiede der zu regelnden Sachverhalte selbst zu einer ins einzelne gehenden Regelung praktisch außerstande ist. Je größer die Anforderungen sind, die aufgrund des Konkretisierungsgebotes an den Gesetzgeber gestellt werden, umso unhandlicher und funktionsuntüchtiger wird die Delegationsmöglichkeit für den Gesetzgeber im einzelnen Falle. Dies spricht dafür, sich mit bescheidenen Anforderungen an die von Art. 80 geforderte Konkretisierung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung zu begnügen."

23) vgl. BVerfGE 13, 248, (255); 16, 332, (338 f), 26, 16, (30)

24) vgl. BVerfGE 8, 274, (307)

Unterstützend kann auch die Entstehungsgeschichte herangezogen werden.

Bei der Definition des Zwecks genügt es, wenn ein Programm angegeben wird, das durch die Verordnung zu verwirklichen ist.

Schließlich können Inhalt und Ausmaß unter Heranziehung des Zwecks, also mit Hilfe des in ihm enthaltenen Programms ermittelt werden.

bb) Ziele und Programm des KohleG

Anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und der dort gegebenen Auslegungsregeln ist nun zu klären, ob das Kohlegesetz, insbesondere § 20 mit dem Begriff der optimalen Unternehmensgröße, mit den Erfordernissen von Art. 80 I 2 GG übereinstimmt.

Der Wortlaut des § 20 KohleG gibt keine nähere Erklärung dessen, was unter einer "optimalen Unternehmensgröße" zu verstehen ist. Es müßten sich also aus dem Kohlegesetz, seinen Zielen und dem vorgesehenen Programm Zweck, Inhalt und Ausmaß dieser optimalen Unternehmensgröße ergeben, d.h. hinreichend bestimmen lassen.

Die **Z i e l e** des Kohlegesetzes sind in § 1 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 KohleG formuliert:

Die Bergbauunternehmen sollen ihre Produktionskapazität auf die Absatzmöglichkeiten des deutschen Steinkohlenbergbaus ausrichten.

Die Steinkohlenbergwerke mit der nachhaltig stärksten Ertragskraft sollen ihre Produktionskapazität ausnutzen können.

Auch das **P r o g r a m m**, mit dem diese Ziele erreicht werden sollen, kann dem Kohlegesetz entnommen werden:

Tiefgreifende soziale und wirtschaftliche Schäden sollen dadurch vermieden werden, daß die Produktionskapazität des Steinkohlenbergbaus an die energiewirtschaftliche Entwick-

lung angepaßt wird. (§ 1)

Hierbei ist die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu beachten; ebenso zu beachten ist der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 15. April 1951. (§ 1)

Es sind die besonderen sozialen und regionalwirtschaftlichen Verhältnisse der Steinkohlenbergbaugebiete zu berücksichtigen. (§ 1)

Hierzu wird ein staatlicher Kohlebeauftragter eingesetzt, der aus dem Vergleich von Absatzaussichten und Produktion bestimmte Empfehlungen zur Produktionskapazität geben kann. (§ 4)

Schließlich sieht der Gesetzgeber als optimale Unternehmensgröße insbesondere die Zusammenfassung des weitaus überwiegenden Teils des Steinkohlenbergbaus eines Steinkohlenbergbaubetriebes in einer Gesamtgesellschaft an. (§ 18 Abs. 2)

Hieraus müßte der **Z w e c k** der optimalen Unternehmensgröße hinreichend deutlich werden.

Zunächst erscheint es zweifelhaft, ob es sich bei diesem Begriff um einen Terminus der Betriebs- oder Volkswirtschaftslehre handeln soll. Es kann doch nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen sein, die einzelnen Bergbaubetriebe unter betriebswirtschaftlichen Aspekten als optimal zu qualifizieren. Ein mögliches Ergebnis wäre dann nämlich, daß manche Betriebe nach betriebswirtschaftlichen Kriterien wie Umsatz, Ertrag, Feldergröße und Kapitalausstattung durchaus als optimal einzuordnen wären, ihre optimal geförderte Kohle sich jedoch weiter auf den Halden türmte und nicht verkauft werden könnte.

Es erscheint demnach näher zu liegen, den Begriff der optimalen Unternehmensgröße nicht nach Kriterien betrieblicher Wirtschaftlichkeit zu bestimmen, sondern ihn als die Schranke zu verstehen, die den Weg zur Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus öffnet. Sie ist das Kriterium für die Anpassung des Bergbaus an die Marktverhältnisse und damit das Kriterium für seine Gesundung.

Optimal ist also, was den Energiemarkt am besten beeinflussen und planen läßt²⁵.

Anders ausgedrückt heißt das: Die Ziele des Kohlegesetzes lassen sich am ehesten durch eine Zusammenfassung des weitaus überwiegenden Teils der Ruhrzechen verwirklichen. Je mehr Bergbaubetriebe in einer Gesamtgesellschaft zusammengefaßt sind, umso leichter läßt sich ermitteln, welche Zechen am schlechtesten und unrentabelsten sind und deshalb geschlossen werden müssen. Umso großzügiger kann andererseits rationalisiert²⁶ und investiert werden, umso besser können die finanziellen Folgen einer Zechenstilllegung getragen werden. Und nicht zuletzt: Umso einheitlicher kann das Belegschaftswesen geplant werden.

25) So Biedenkopf, Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 311, der im übrigen diese Begriffswahl kritisiert: "... Nicht ihre optimale Wirtschaftlichkeit - von der im Abs. 2 nicht die Rede ist -, sondern ihre Fähigkeit zur Planung macht die Gesamtgesellschaft aus. Fähigkeit zur Planung ganzer Wirtschaftszweige wie des Kohlebergbaues hat jedoch mit dem nationalökonomischen Begriff der optimalen Betriebsgröße ebensowenig zu tun wie sie ein Attribut privatwirtschaftlich betriebener Unternehmen ist. Hier von optimaler Betriebs- oder Unternehmensgröße zu sprechen ist Etikettenschwindel."

26) Zur Abhängigkeit von Unternehmensgröße und Rationalisierung vgl. den Konzentrationsbericht, a.a.O., S. 29 ff

Daß eine Gesamtgesellschaft die Qualifikation einer optimalen Unternehmensgröße am besten erreichen kann, kam schon in der Formulierung des Kohlegesetzes (§ 18: "insbesondere") zum Ausdruck. Nach dem Konzentrationsbericht²⁷ wird praktisch nur eine Gesamtgesellschaft für fähig gehalten, die Ziele des Kohlegesetzes zu verwirklichen²⁸.

So lassen sich aus dem Zweck der optimalen Unternehmensgröße auch ihr Inhalt und Umfang bestimmen; sie ergeben sich aus dem Vorstehenden:

I n h a l t der optimalen Unternehmensgröße ist die Zusammenfassung möglichst aller Steinkohlenbergbaubetriebe des Ruhrgebiets zur Verwirklichung der Ziele des Kohlegesetzes.

Daraus bestimmt sich auch der vom Gesetzgeber für notwendig erachtete **U m f a n g** : Die optimale Unternehmensgröße ist eine Gesamtgesellschaft eines Steinkohlenbergbaugebietes, hier also eine Gesamtgesellschaft des Ruhrkohlenbergbaus.

cc) Problematische Begriffswahl

Was die Kritik Schneiders²⁹ und Biedenkopfs³⁰ an der Wahl dieses Begriffes angeht, so sollte folgendes berücksichtigt werden: Die Konzentration im Steinkohlenbergbau betrifft kein wirtschaftlich einheitliches Gebilde, sondern eine Vielzahl von Unternehmen,

27) vgl. a.a.O., S. 64 ff

28) Die Feststellung der optimalen Unternehmensgröße bei der Zeche Auguste Victoria ist die einzige Ausnahme, vgl. oben S. 37 ff.

29) s.o. S. 85

30) s.o. S. 92, Fußn. 25

die alle ihre Besonderheiten haben. Bei einer solchen Ausgangslage konnte der wirtschaftliche Prozeß der Konzentration nicht in allen Einzelheiten vorausgesehen werden. Dadurch war der Gesetzgeber geradezu gezwungen, einen unbestimmten Begriff zu verwenden, der der Verwaltung einen angemessenen Spielraum überließ, den Begriff entsprechend auszufüllen. Dies gilt umso mehr, als es wegen der allgemeinen politischen Brisanz darum ging, dem Bergbau möglichst schnell zu helfen.

c) Ergebnis

Mit Hilfe der Ziele und des Programms des Kohlegesetzes in Verbindung mit dem Konzentrationsbericht des Kohlebeauftragten lassen sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung in § 20 KohleG hinreichend bestimmen. Das reicht nach der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aus.

2. Zur Frage eines Verstoßes gegen die negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)

Da die künftige Förderung von Bergbaubetrieben von der Erreichung einer optimalen Unternehmensgröße abhängt, diese wiederum gem. § 18 II KohleG insbesondere bei einer Gesamtgesellschaft angenommen wird, müssen sich Unternehmen, die allein nicht die optimale Qualifikation erfüllen, zu Gesamtgesellschaften zusammenschließen, um von der Subventionierung nicht ausgeschlossen zu werden.

Dies könnte einen Verstoß gegen das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit in Art. 9 I GG bedeuten.

Art. 9 I GG schützt sowohl die Freiheit, privatrechtliche Vereinigungen zu bilden bzw. ihnen

beizutreten, als auch die Freiheit, diesen Vereinigungen fernzubleiben³¹. Über Art.

19 III GG gilt dieses Grundrecht auch für inländische juristische Personen.

Während Art. 9 I GG nicht vor einer Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden schützt³², gilt er für privatrechtliche Vereinigungen und damit auch für Handelsgesellschaften³³.

Entscheidend ist, daß es sich um personale Zusammenschlüsse handelt, bei denen im ständigen Zusammenwirken der Mitglieder bestimmte Ziele verfolgt werden³⁴, und nicht um eine Vereinigung, bei der es weniger um die Ausübung mitgliedschaftlicher Rechte als vielmehr um eine Form bloßer Kapitalbeteiligung geht³⁵.

31) vgl. BVerfGE 10, 89 ff (102), v. Mangoldt-Klein, Art. 9 III 8, S. 322; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 9 Rdnr. 49; ferner die Nachweise bei Schneider, a.a.O., Punkt 38, Fußn. 2.

32) vgl. BVerfGE 10, 89 ff (102); 10, 354 ff (361/62); 11, 102 ff (126); 12, 361 ff (363); 15, 235 ff (239). - Der Plan eines öffentlich-rechtlichen Deutschen Steinkohlenverbandes, s.o. S. 23 f, ist zwar erwogen, schließlich jedoch verworfen worden; vgl. Abg. Brand (CDU), BT-Protokolle, S. 6638 und S. 8693.

33) vgl. v. Münch, BK, Art. 9, Rdnr. 44

34) vgl. BVerfGE 10, 354 ff (362)

35) vgl. hierzu das Urteil zum Investitionshilfegesetz, BVerfGE 4, 7 ff (26), und Huber II, S. 238 ff mit weiteren Nachweisen. - Gem. § 30 dieses Gesetzes wurden dem Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die für die Grundstoffindustrie innerhalb eines Jahres 1 Mrd. DM aufbringen mußten, im Falle ihrer Annahmeverweigerung zwangsweise Aktien zugeteilt. Das Bundesverfassungsgericht hat darin keinen Verstoß gegen Art. 9 I GG gesehen mit der Begründung, dem Aufbringungsschuldner sollte in erster Linie kein Mitgliedschaftsrecht, sondern ein Vermögensrecht an der betreffenden Aktiengesellschaft eingeräumt werden.

Die Mitglieder der Gesamtgesellschaft sind nicht auf eine bloße kapitalmäßige Beteiligung beschränkt. Als Aktionäre haben sie die vollen mitgliedschaftlichen Rechte und Pflichten von Gesellschaftern.

Gerade deswegen hat man ja aus allen Vorschlägen zur Lösung der Kohlekrise den einer privatrechtlichen Gesellschaft gewählt, um die bisherige Verantwortlichkeit der Unternehmen für die Entwicklung im Steinkohlenbergbau auch künftig auf den Gebieten von Förderung, Investitionen, Absatz und Belegschaftswesen auf der neuen Grundlage nicht untergehen zu lassen³⁶.

Art. 9 I GG ist mithin auf die Bestimmung der §§ 18 II und 21 KohleG anwendbar^{36a}.

a) "Indirekter Organisationszwang"

Schneider hält den Zusammenschluß von Bergbauunternehmen "in Gesamtgesellschaften oder anderen optimalen Unternehmensgrößen" für verfassungswidrig³⁷.

Zwar übe der Gesetzgeber keinen unmittelbaren gesetzlichen oder durch Verwaltungsakt unmittelbar begründeten Zwang aus, sondern begnüge sich damit, den nicht-optimalen Bergbauunternehmen die Subventionen zu entziehen. Doch werde damit

36) vgl. den Schriftl. Bericht des BT-Ausschusses für Wirtschaft und Mittelstandsfragen, zu Drucksache V/2797, S. 3

36a) Möbitz, S. 36/37, hält Art. 9 I GG unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG nicht für anwendbar, da die Ruhrkohle AG öffentliche Aufgaben erfülle. Doch vermögen die von ihm zitierten Entscheidungen BVerfGE 10, 89 (102) und 15, 242 seine Ansicht nicht zu stützen. Dort wird die Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen (Selbstverwaltungs-)Körperschaften behandelt, während die Ruhrkohle AG ein privatrechtlicher Verein ist. - Vgl. hierzu auch Maunz-Dürig-Herzog, Art. 9 Rdnr. 50.

37) Gutachten, a.a.O., Punkt 52

"indirekter Organisationszwang" ausgeübt³⁸.

Dieser verletze die negative Vereinigungsfreiheit schon dann, wenn der vom Staat ausgeübte Druck von einiger Erheblichkeit sei und die Vereinigungsfreiheit in einem ins Gewicht fallenden Umfang tatsächlich eingeengt werde³⁹. Das Kohlegesetz bediene sich mit der Androhung des Entzuges aller Subventionen eines einschneidenden und wirkungsvollen Druckmittels, da selbst das ertragsstärkste Zechenunternehmen letztlich in seiner Existenzfähigkeit getroffen werde, wenn ihm die Subventionen entzogen würden⁴⁰.

Bei Anerkennung der grundrechtlichen Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers in der Auswahl von Subventionsempfängern und Gestaltung von Subventionsbedingungen verbiete es Art. 9 I GG, diese Kompetenz zur Erzwingung von Vereinigungen i.S. v. Art. 9 I GG zu benutzen.

b) Staatliche Förderung des Zusammenschlusses

Durch die Androhung des Entzugs von Vergünstigungen gem. § 21 KohleG will der Gesetzgeber den Zusammenschluß von Bergbauunternehmen in einer Gesamtgesellschaft fördern und sogar möglichst schnell und umfassend herbeiführen. Ziel dieser Maßnahmen ist mit der Anpassung des Steinkohlenbergbaus an die Marktverhältnisse die Gesundung eines ganzen Wirtschaftszweiges mit nicht nur wirtschafts-, sondern auch sozial- und staatspolitischen Auswirkungen.

38) a.a.O., Punkte 44 und 45. - Der Begriff des indirekten Organisationszwanges stammt von Huber (II, S. 122), der ihn mit dem in Art. 9 I GG gewährleisteten Grundrecht der negativen Vereinigungsfreiheit für unvereinbar hält.

39) vgl. a.a.O., Punkt 48, unter Hinweis auf BVerfGE 20, 321.

40) a.a.O., Punkte 49 und 50

aa) Mittel staatlicher Wirtschaftslenkung

Wenn man dem Staat das Recht zugesteht, mit Lenkungsmaßnahmen in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit von Unternehmern einzugreifen⁴¹⁾, dann muß man ihm auch die Mittel zugestehen, mit deren Hilfe er seinen Eingriff wirkungsvoll gestalten kann.

Dabei ist grundsätzlich zu beachten, daß in einer liberalen Verfassung und Wirtschaftsordnung auch nur mittelbarer Zwang, irgendwelchen Vereinigungen beizutreten, nicht die Regel sein kann.

Andererseits darf nicht verkannt werden, daß eine staatliche Unterstützung durch Subventionengewährung nur dann sinnvoll und gegenüber dem Staatsbürger als Steuerzahler vertretbar ist, wenn die Subventionen nicht nach dem sog. Gießkannenprinzip verteilt werden. Ein Staat, der wirtschaftslenkende Maßnahmen nicht nur treffen darf, sondern sie wegen seiner grundsätzlichen Verantwortung für die Konjunktur und das allgemeine wirtschaftliche Wachstum sogar treffen muß, muß auch das Recht haben, bisher zugestandene Subventionen zu streichen, wenn sie seiner wirtschaftspolitischen Zielsetzung entgegenwirken würden.

Weil also nur optimale Unternehmensgrößen in der Lage sind, die Ziele des Kohlegesetzes zu verwirklichen und andererseits der Staat Verantwortung für die allgemeine Konjunktur- u. Wirtschaftspolitik trägt, hat er das Recht, seine Subventionen auf die optimalen Einheiten zu konzentrieren.

bb) Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers

Zwangsläufig stellt jede Wirtschaftslenkungsmaßnahme einen Eingriff in das freie

⁴¹⁾ vgl. oben S. 75 ff

Spiel der Wirtschaft und die sich daraus ergebende Wettbewerbslage dar⁴².

Doch wenn Lenkungsmaßnahmen zulässig sind, können sie nicht schon dadurch unzulässig werden, daß sie die Wettbewerbslage verändern; dies wäre nur bei willkürlichem Vorgehen des Gesetzgebers der Fall⁴³. Dann aber ist zu berücksichtigen, daß der Staat im Rahmen der gewährenden Verwaltung in seiner Entscheidung weitgehend frei ist, wie er finanzielle Zuwendungen einsetzen und verteilen will⁴⁴. Wenn der Gesetzgeber zu der Erkenntnis gekommen ist, daß nur optimale Unternehmensgrößen sinnvoll wirtschaften können, dann ist es eine sachbezogene und nicht willkürliche Entscheidung, auch nur optimale Unternehmensgrößen zu subventionieren.

c) Ergebnis

Die Entscheidung über die Verteilung von Subventionen ist ein notwendiges und zulässiges Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung. Die Subventionierung nur der optimalen Unternehmensgrößen ist verfassungsgemäß.

Die §§ 18 II und 21 KohleG verstoßen nicht gegen Art. 9 I GG.

3. Zur Frage eines Verstoßes gegen Art. 12 GG

Grundsätzlich können sich nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen auf das Grundrecht der Berufsfreiheit in Art. 12 GG berufen.

⁴²) BVerfGE 4, 7 ff (24)

⁴³) vgl. BVerfG a.a.O.

⁴⁴) vgl. BVerfGE 17, 210 ff (216)

Juristische Personen üben zwar keinen Beruf im Sinne einer Lebensaufgabe aus, "in der sich die menschliche Persönlichkeit voll ausformt und vollendet"⁴⁵. Doch enthält dieses Grundrecht auch die Freiheit, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit, insbesondere ein Gewerbe zu betreiben. Soweit eine solche Tätigkeit ihrem Wesen nach in gleicher Weise von einer natürlichen wie von einer juristischen Person ausgeübt werden kann, ist über Art. 19 III GG das Grundrecht der Berufsfreiheit gem. Art. 12 I GG auch auf juristische Personen des Inlands anwendbar⁴⁶.

a) Beschränkung der Berufsausübung

Eine generelle Antwort auf die Frage nach der Übereinstimmung des Kohlegesetzes mit Art. 12 I GG lehnt Schneider ab, da dies von den materiellrechtlichen Auswirkungen des Gesetzes abhängt.

In bezug auf den Umstand, daß in Zukunft die Bergbauunternehmen nicht mehr selbständig, sondern nur noch in Gemeinschaft mit anderen Bergbau betreiben könnten, sieht Schneider eine Beschränkung der Berufsausübung, die unter dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I 2 GG stehe und somit gerechtfertigt sei, "soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen"⁴⁷.

Soweit allerdings einem Bergbauunternehmen innerhalb des "optimalen" Zusammenschlusses kein wesentlicher Raum für unternehmerische Tätigkeit verbliebe, sieht Schneider die Freiheit der Berufswahl (im Sinne von Freiheit zur

⁴⁵) BVerfGE 21, 261 ff (266)

⁴⁶) BVerfG a.a.O.

⁴⁷) a.a.O., Punkt 53, unter Hinweis auf BVerfGE 7, 377 ff (405)

Weiterführung der gewählten Erwerbstätigkeit) betroffen. - Doch führt er seine Gedanken zu Art. 12 GG nicht weiter aus.

b) Gründe des "allgemeinen Wohls"

Der Entzug von Subventionen bedeutet für Bergbauunternehmen, die der Gesamtgesellschaft§ nicht beitreten, eine Einschränkung ihrer Wettbewerbsposition gegenüber den Unternehmen in der Gesamtgesellschaft.

Wettbewerbsbeschränkungen aber betreffen ihrer Natur nach regelmäßig nicht den Zugang zu einem Beruf, sondern seine Ausübung⁴⁸. Damit unterliegen sie dem Gesetzesvorbehalt des Art. 12 I 2 GG. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Beschränkungen der Berufsausübung zulässig, soweit sie auf sachgemäßen Erwägungen des Gemeinwohls beruhen⁴⁹.

Im Falle des Kohlegesetzes waren es zu einem großen Teil Gründe des gemeinen Wohls, die zu seiner Verkündung führten; denn neben den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (u.a. auch Abbau von ungerechtfertigten Subventionen) waren entscheidende Gesichtspunkte die sozialen Belange der großen Belegschaft sowie der Personen, die mittelbar vom Schicksal der im Bergbau Beschäftigten abhängig sind.

Darüber hinaus ist auch hier zu berücksichtigen, daß der Staat handelte, um den inneren Frieden aufrechtzuerhalten und seine eigene Stabilität zu festigen.

48) Maunz-Dürig-Herzog, Art. 12, Rdnr. 98; vgl. auch Götz, a.a.O., S. 273

49) vgl. BVerfGE 9, 221. - Götz, a.a.O., zieht daraus den Schluß, daß das Grundrecht der Berufsfreiheit wenig Sicherheit gegenüber der Subventionierung von Wettbewerbern biete, da sich für die Subventionierung wohl immer Gründe des "gemeinen Wohls" anführen ließen.

c) Ergebnis

Solche Gesetzeszwecke sind ganz unmittelbar Gründe des "gemeinen Wohls". - § 21 KohleG verstößt nicht gegen Art. 12 GG.

4. Zur Frage eines Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 3 GG

Eine Enteignung i.S.v. Art. 14 III GG kann in einem Entzug von Subventionen nur dann gesehen werden, wenn diese "die konstituierenden Merkmale des Eigentumsbegriffes tragen"⁵⁰. Der Entzug der Steinkohlevergünstigungen gem. § 21 KohleG wäre also dann Enteignung, wenn der Anspruch auf ihre Zahlung Eigentum oder eigentumsähnlich wäre.

a) Öffentlich-rechtliche Positionen als Eigentum i.S.v. Art. 14 III GG

Das hängt davon ab, ob die bisherige Subventionsgewährung den Bergbaugesellschaften eine Rechtsposition verschafft hat, die derjenigen eines Eigentümers entspricht⁵¹. Eigentumsähnlich ist eine Position, die durch den Einsatz eigenen Kapitals und/oder eigener Leistung erworben wurde. Kein Eigentum sind dagegen solche öffentlich-rechtlichen Positionen, die ausschließlich oder vorwiegend auf staatlicher Gewährung beruhen⁵².

Der Anspruch auf Subventionen beruht nicht auf eigener Leistung, sondern "ausschließlich (einseitig) auf staatlicher Gewährung"⁵³. Damit berührt der Entzug dieser Ansprüche den Eigen-

⁵⁰) BVerfGE 11, 226; 14, 293

⁵¹) vgl. BVerfGE 4, 219 (Leitsatz 3)

⁵²) BVerfGE 16, 112; BVerwGE 22, 303; 23, 20

⁵³) BVerfGE 18, 397; 22, 253 m.w.N.

tumsschutz des Art. 14 III GG nicht⁵⁴.

b) Entwertung von Investitionen

Eine Enteignung aufgrund der Maßnahmen gem. § 21 KohleG könnte allenfalls darin gesehen werden, daß die Investitionen betroffener Bergbauunternehmen entwertet werden könnten. Die Rechtsprechung stellt in diesen Fällen allerdings hohe Anforderungen.

Eine entschädigungspflichtige Enteignung liegt danach nur dann vor, "wenn durch die besonderen Umstände des Falles ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden wäre, aufgrund dessen ein Unternehmer sich auf das Weiterbestehen des Schutzzolles hätte verlassen dürfen, etwa wenn er durch die Bundesregierung unter Hinweis auf das Bestehen eines Schutzzolles zu erhöhten Aufwendungen und Investitionen veranlaßt worden wäre"⁵⁵.

Ob jedoch solche Vertrauenspositionen bei betroffenen Unternehmen gegeben sein würden, kann nur im Einzelfall festgestellt werden.

⁵⁴) in Übereinstimmung mit Schneider, a.a.O., Punkt 56 und 57.

⁵⁵) so BGH 45, 87 f (sog. Knäckebrötchen-Fall). - Nach Götz, a.a.O., S. 280, kommt eine Entschädigung für nutzlos gewordene Aufwendungen nur ausnahmsweise, und zwar dann in Betracht, "wenn von staatlicher Seite nicht lediglich Hilfen bereitgestellt, sondern darüber hinaus einzelne Unternehmen in ein Förderungsprogramm planvoll einbezogen und durch Rat, Aufforderung oder (mittelbaren) Zwang veranlaßt werden, bestimmte Aufwendungen zu machen; der vorzeitige Abbruch des Programms kann dann als Eingriff in das unternehmerische Eigentum anzusehen sein."

c) Ergebnis

Insofern kann die Überprüfung der Übereinstimmung von § 21 KohleG mit Art. 14 GG in dem allgemeinen Rahmen dieser Untersuchung nicht durchgeführt werden⁵⁶.

5. Zur Frage einer "verschleierte" Enteignung und Sozialisierung
(Verstoß gegen Art. 14 III und 15 GG)

Während der Tatbestand einer Enteignung durch den Entzug von Subventionen gegenüber einem Bergbauunternehmen, das weder der Gesamtgesellschaft beiträgt noch sonst die Qualifikation der optimalen Unternehmensgröße erfüllt, nur am einzelnen Fall untersucht werden kann, ist es möglich, die allgemeine Frage zu beantworten, ob das Kohlegesetz einen Rechtszustand hergestellt haben könnte, der unter Umgehung der Art. 14 III und 15 GG den Tatbestand einer "verschleierte" Enteignung und Sozialisierung erfüllen könnte.

a) Anwendbarkeit von Art. 15 GG

Die Verfassungsbestimmung des Art. 15 GG über die Sozialisierung ist immer etwas problematisch gewesen, da sie sehr weitgehend formuliert, in diesen Formulierungen aber doch unbestimmt ist⁵⁷. So ist z.B. unbestimmt - trotz scheinbar klarer Abgrenzung durch den Wortlaut - der Umfang der Sozialisierungsmacht des Staates.

56) So auch Schneider für sein Gutachten, vgl. a.a.O., Punkt 58.

57) vgl. Scupin, a.a.O., S. 9. - Allgemein zu Art. 15 GG vgl. ferner Ipsen, Enteignung und Sozialisierung, VVDStRL 10, 74 ff; Krüger, Sozialisierung, Grundrechte III/1, S. 267 ff; Benda, Industrielle Herrschaft, S. 356 ff, jeweils mit umfangreichen Nachweisen.

Nach dem Wortlaut dieser Verfassungsnorm erscheint es zunächst fraglich, ob die früher selbständigen Bergbauunternehmen, die sog. Altgesellschaften, als Unternehmen bürgerlichen Rechts überhaupt Gegenstand der Sozialisierung sein können; denn nach dem Wortlaut des Art. 15 GG können Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel sozialisiert werden. Hiernach müßte bei einer Sozialisierung unterschieden werden zwischen den Grundstücken, Naturschätzen, Betriebsanlagen und -mitteln und den Erzeugnissen; denn die Erzeugnisse sind Produkte und keine Produktionsmittel⁵⁸.

Doch kann eine Trennung dieser Vermögensobjekte vom Gesetzgeber nicht gewollt sein, da der Staat bei der Sozialisierung darauf angewiesen ist, "daß in sich geschlossene Produktionseinheiten im ganzen erhalten und als organisierte und funktionierende Gesamtheiten in Gemeinwirtschaft überführt werden"⁵⁹.

Bei einer sinnvollen Auslegung von Art. 15 GG wird man daher sagen müssen, daß ein Unternehmen bzw. der Teil eines Unternehmens insoweit sozialisierungsfähig ist, als es der wirtschaftlichen Nutzung von Grund und Boden und von Naturschätzen dient. - Unternehmen des Bergbaus können daher sozialisiert werden⁶⁰.

58) vgl. hierzu das anhand der Verhältnisse der Erdölindustrie gebildete Beispiel bei Huber II, S. 166, wonach zwar Gewinnungsrechte und Betriebsanlagen usw. sozialisiert werden könnten, nicht aber die gewonnenen Erzeugnisse und die für den Absatz eingesetzten Verkehrs- und Handelseinrichtungen, wie z.B. Tankwagen und Tankstellen.

59) so Huber a.a.O.; vgl. auch v. Mangoldt-Klein, Art. 15 V 4 a

60) so auch Huber a.a.O.; Kimminich, BK Art. 15, Rdnr. 26 ff

b) Umgehung der Art. 14 III und 15 GG

Schneider kommt zu dem Ergebnis, daß die Regelung des Kohlegesetzes sowohl die Bestimmungen des Art. 14 III GG als auch des Art. 15 GG umgehe⁶¹.

aa) Entschädigungspflichtige Eingriffe

Der Zwang der Bergbauunternehmen, ihr gesamtes zum Bergbau gehörendes Vermögen auf einen anderen Rechtsträger (eine Gesamtgesellschaft oder eine sonstige optimale Unternehmensgemeinschaft) zu übertragen, bedeute nach Zweck und Auswirkungen eine Enteignung.

Dabei liege dem Konzept der Anpassung des Steinkohlenbergbaus eine typische Enteignungslage zugrunde, da der Gesetzgeber hiermit ein öffentliches Interesse verfolge und die leistungsstarken Zechen die Stilllegungskosten für die leistungsschwachen unter Berufung auf das Gemeinwohl zu tragen hätten⁶². Selbst bei Anerkennung einer höheren Sozialpflichtigkeit und Gemeinwohlbindung des Bergwerkseigentums könne bei einer derart umfassenden Übertragung des Betriebsvermögens nicht mehr von einer Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 I, Satz 2 GG gesprochen werden⁶³.

Im übrigen sei - gleichgültig, wie man letztlich den staatlichen Eingriff einordne - das Kohlegesetz schon deshalb verfassungswidrig, weil es keine Entschädigungsregelung enthalte. Dies gelte umso mehr, als die "Gegenleistung" für die Einbringung des Vermögens diese Bezeichnung nicht verdiene und die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gerechte

61) vgl. a.a.O., Punkte 64 a.E. und 68.

62) vgl. a.a.O., Punkt 61

63) vgl. a.a.O., Punkt 62

Bemessung der Enteignungs- und Sozialisierungsentschädigung nicht erfülle⁶⁴.

So bewirke die Gestaltung der sog. Einbringungsforderung als Gegenleistung für das eingebrachte Aktivvermögen eine Benachteiligung der wirtschaftlich starken gegenüber den unrentablen und stark verschuldeten Zechen; denn da ein Unternehmen mit dem Beitritt zur Gesamtgesellschaft von seinen Passiva befreit würde, erhielten die verschuldeten Unternehmen mit dem Eintritt in die Gesamtgesellschaft sofort Vermögensvorteile, während die unverschuldeten Betriebe ihre Gegenleistung erst nach einem langfristigen Tilgungsplan erhielten⁶⁵.

Eine weitere Ungleichbehandlung der leistungsstarken und -schwachen Zechen ergebe sich aus der Handhabung der Bewertungsrichtlinien⁶⁶. So sollte dadurch, daß für das Sachanlagevermögen nicht die niedrigere Sachbewertung, sondern ausnahmsweise die hierfür in der Handelsbilanz ausgewiesenen Buchwerte angesetzt werden können, gesichert sein, daß sich auch für bestimmte verschuldete Unternehmen bei der Bewertung der eingebrachten Sachwerte ein positiver Saldo und damit aufgrund einseitiger Bevorzugung eine positive Einbringungsforderung ergebe. Diese Forderung müßte wiederum von den leistungsstarken Zechen erwirtschaftet werden⁶⁷.

Schneider sieht diese Ungleichbehandlungen darin begründet, daß nicht der Gesetzgeber die

⁶⁴) vgl. a.a.O., Punkt 64

⁶⁵) vgl. im einzelnen a.a.O., Punkt 64 (1).

⁶⁶) vgl. oben S. 43, Fußn. 25

⁶⁷) vgl. a.a.O., Punkt 64 (2). - Zur ungleichen Behandlung durch die Regelung des Bergschatzenverzihts vgl. Schneider a.a.O., Punkt 64 (3).

Entschädigungsregelung normiert, sondern ihre Ausgestaltung Teilen der beteiligten Kreise überlassen habe⁶⁸.

bb) Überführung in "andere Formen der Gemeinwirtschaft"

Ferner ist Schneider der Ansicht, mit ihrer Zweckbestimmung und weitgehenden Unterwerfung unter staatliche Lenkungsbefugnisse erfülle die Ausgestaltung der Gesamtgesellschaft den Tatbestand der Sozialisierung i.S.v. Art. 15 Satz 1, 2. Alt. GG (Überführung "in andere Formen der Gemeinwirtschaft")⁶⁹.

Zwar bestehe nominell weiterhin Privateigentum, doch werde dieses durch Zweckveränderung und staatliche Lenkungs- und Aufsichtsrechte seines privatnützigen Inhalts völlig entkleidet und damit praktisch vernichtet⁷⁰.

Bezüglich der Zweckveränderung hält Schneider ein Gewinnstreben der Gesamtgesellschaft mit ihrem Ziel der Gesundung des Steinkohlenbergbaus für unvereinbar, da bei diesem Ziel die Erfordernisse des Gemeinwohls im Vordergrund ständen. Dementsprechend liege in dem auf 20 Jahre vereinbarten Verzicht der Gesellschafter der Ruhrkohle AG auf Gewinnausschüttung ein wesentliches Merkmal einer gemeinwirtschaftlichen Lösung⁷¹.

Bezüglich der staatlichen Lenkungs- und Aufsichtsrechte verweist Schneider auf das

68) vgl. Schneider a.a.O., Punkt 63: "Das Steink-AnpG versieht hier eine Regelung mit Zwangscharakter, die von nicht-staatlichen Instanzen in einem undurchsichtigen Verfahren, nicht einmal unter Mitwirkung aller betroffenen Kreise, ausgemacht wird."

69) vgl. a.a.O., Punkt 68

70) a.a.O., Punkt 66

71) vgl. a.a.O., Punkt 67

Empfehlungsrecht des Kohlebeauftragten. Er qualifiziert diese Empfehlungen im Hinblick auf die Sanktionen der §§ 5 und 23 KohleG als staatliche Zwangsmaßnahmen⁷². Dadurch könne die unternehmerische Freiheit hinsichtlich der wesentlichen unternehmerischen Entscheidungen vom Staat ausgeschaltet werden. -

Im übrigen sieht Schneider eine Verstärkung des gemeinwirtschaftlichen Elements in der ausgeweiteten paritätischen Mitbestimmung, die sogar über das vom Kohlegesetz vorgesehene Maß hinausgehe⁷³.

c) Voraussetzungen einer Entschädigungspflicht

Soweit Schneider den "Zwang" verurteilt, aufgrund dessen die Unternehmen zum Zusammenschluß in einer Gesamtgesellschaft gebracht werden sollen, kann auf die Bemerkungen zu Art. 9 I GG⁷⁴ verwiesen werden. Danach steht dem Staat aus Gründen der Wirksamkeit seiner Befugnis zur Wirtschaftslenkung das Recht zu, die Empfänger seiner Subventionen auszuwählen und bisherige Adressaten seiner Unterstützungsmaßnahmen auszuschließen.

Insofern ist diese Ansicht Schneiders zwar konsequent; ihr Ausgangspunkt ist aber nicht richtig. -

Eine Pflicht des Staates zu einer Entschädigung der Bergbauunternehmen, die sich in der Gesamtgesellschaft zusammengeschlossen haben,

72) In diesem Zusammenhang verweist Schneider, a.a.O., darauf, daß die Empfehlungen vornehmlich auf gemeinwirtschaftliche Ziele festgelegt seien, da der Kohlebeauftragte an die Zielsetzung von § 1 Abs. 1 KohleG gebunden sei.

73) vgl. a.a.O., Punkt 68, Fußn. 1.

74) s.o. S. 97 f

hängt davon ab, ob die von Staats wegen geförderte Gründung der Ruhrkohle AG eine Überführung der bisher selbständigen Bergbauunternehmen in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft gem. Art. 15 GG darstellt.

aa) Begriff des Gemeineigentums

Ob eine Überführung der sog. Altgesellschaften in Gemeineigentum gegeben ist, kann erst dann festgestellt werden, wenn der Begriff des Gemeineigentums geklärt ist.

Aus der Formulierung des Art. 15 GG "... in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft" ergibt sich, daß Gemeineigentum ein Fall der als Oberbegriff zu verstehenden Gemeinwirtschaft ist⁷⁵. Unabhängig davon, wie weit oder eng man im einzelnen die Grenzen zieht, innerhalb deren der Begriff der Gemeinwirtschaft ausgelegt werden kann⁷⁶, folgt schon aus der unmittelbaren Bedeutung des Wortes "Gemein"-Eigentum, daß es begrifflich im Gegensatz zum Individualeigentum steht. Gemeineigentum ist daher Kollektiveigentum⁷⁷. Es steht also nicht namentlich bestimmten Personen bzw. Personengruppen zu, sondern der Allgemeinheit.

Bei der Gesamtgesellschaft der Ruhrzechen sind die bisher selbständigen Zechenunternehmen als Aktionäre Eigentümer der Ruhrkohle AG. Eine

75) in Übereinstimmung mit Maunz-Dürig-Herzog, Art. 15, Rdnr. 19.

76) Während Kimminich, a.a.O., Rdnr. 6, den Inhalt des Sozialisierungsbegriffs "nur vom Begriff der Gemeinwirtschaft her" versteht, halten Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., diese Auffassung für zu begrenzt. Vgl. hierzu auch v. Mangoldt-Klein, Art. 15 Anm. III u. VII.

77) so Kimminich, a.a.O., Rdnr. 10

staatliche Mehrheitsbeteiligung liegt nicht vor⁷⁸.

Eine Überführung des Bergbaubesitzes der Altgesellschaften in Gemeineigentum scheidet daher aus.

bb) Gesamtgesellschaft als "andere Form der Gemeinwirtschaft"

Die Bildung der Ruhrkohle AG als Gesamtgesellschaft von Ruhrzechen könnte jedoch eine Überführung des Bergbaubesitzes in andere Formen der Gemeinwirtschaft bedeuten.

Da diese Formulierung eine Alternative zum Gemein- also Kollektiveigentum enthält, könnte man der Ansicht sein, daß diese anderen Formen einen Wechsel der Eigentumsträgerschaft "geradezu ausschließen"⁷⁹.

Doch selbst, wenn man weniger rigoros formulierte, müßten immer die drei Wesensmerkmale der Gemeinwirtschaft gegeben sein, um von Sozialisierung sprechen zu können: ein bestimmtes wirtschaftliches Gebaren, das seiner besonderen Zweckbestimmung entspricht, eine entsprechende Organisationsform und ein Träger der Gemeinwirtschaft⁸⁰.

Das bestimmte wirtschaftliche Gebaren bedeutet bei einem sozialisierten Unternehmen die optimale Bedarfsdeckung der Allgemeinheit. Da es insofern nur dem Gemeinwohl und nicht dem marktwirtschaftlichen Prinzip der Gewinnerzielung bzw. -maximierung verpflichtet ist, braucht seine Wirtschaftlichkeit auch nur nach

78) vgl. die Aufzählung der 12 Hauptaktionäre mit ihrem jeweiligen Anteil am Grundkapital der Ruhrkohle AG, in Wirtschaftswoche 1971, 19 (Kasten: Zahlen zum Ruhrkohle-Debakel).

79) so Krüger, a.a.O., S. 296

80) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdnr. 20; ferner v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 462 u. 463

den Grundsätzen der Kostendeckung bewertet zu werden⁸¹.

Während als Organisationsformen sämtliche möglichen Beteiligungsformen in Betracht kommen⁸², muß Träger der Gemeinwirtschaft die Allgemeinheit sein, repräsentiert durch die öffentliche Hand; sie muß das Unternehmen kontrollieren⁸³.

In der praktischen Auswirkung bedeutet das eine solch starke Begrenzung des Eigentums, daß sie den "Charakter eines Substanzeingriffes und damit einer Teil-Überführung"⁸⁴ annimmt. Das Privateigentum bleibt also nominell zwar erhalten, unterliegt aber einem weitgehenden Mitbeteiligungs- oder Einflußrecht⁸⁵.

Gemessen an diesen Kriterien, erscheint es zweifelhaft, ob man bei dem staatlich geförderten Zusammenschluß der Ruhrzechen in der Gesamtgesellschaft der Ruhrkohle AG von Sozialisierung sprechen kann.

(1) "Optimale Bedarfsdeckung"

Die Bedenken bestehen insbesondere gegenüber dem ersten Wesensmerkmal der Sozialisierung, dem an seiner Zweckbestimmung ausgerichteten wirtschaftlichen Gebaren des Unternehmens.

81) vgl. Kimminich, a.a.O., Rdnr. 7, und Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O.

82) so Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., während Kimminich, a.a.O., Rdnr. 9, sich insbesondere für "Genossenschaften sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts" ausspricht, da das Hauptmotiv der privaten Initiative entfalle. Er hält allerdings auch private Rechtsformen für denkbar. - Vgl. hierzu auch Krüger, a.a.O., S. 293 ff.

83) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdnr. 21

84) so Huber II, S. 168

85) Huber II, S. 171

Schon die Ausgangslage, von der her man zu dem Wunsch nach optimaler Bedarfsdeckung kommt, ist unterschiedlich: Wenn bei der Gemeinwirtschaft optimale Bedarfsdeckung im Interesse der Allgemeinheit, also unter dem Aspekt des Gemeinwohls, erreicht werden soll, ergibt sich eine sinnvolle Erklärung dieses Begriffes dann, wenn auf diese Weise die Allgemeinheit vor den Folgen nicht-optimaler Bedarfsdeckung bewahrt werden soll; denn es liegt im Interesse der Allgemeinheit, daß ihr Bedarf immer gedeckt werden kann.

Das bedeutet für die Erklärung des Begriffes der optimalen Bedarfsdeckung, daß er insbesondere auf die Mangelsituation des jeweiligen Wirtschaftszweiges zu beziehen ist. Bei einer Mangellage ist das Gemeinwohl unmittelbar und für jeden einzelnen spürbar angesprochen.

Bei der Steinkohle ist jedoch nicht von einer Mangellage, sondern von einer Überflußsituation auszugehen. Es wurde mehr Kohle gefördert, als verkauft werden konnte.

(2) Unterschiedliches Gewinnverhalten

Auch bezüglich zu erwirtschaftender Gewinne unterscheidet sich die Situation der Ruhrkohle AG von einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

Während dieses auf den Gewinn verzichtet und nur seine Kosten decken muß, ist die Ruhrkohle AG bei den von den Altgesellschaften übernommenen Verpflichtungen und sonstigen Lasten geradezu verpflichtet, einen Gewinn zu erwirtschaften.

Die Tatsache, daß die Aktionäre für die Zeit von 20 Jahren auf eine Ausschüttung des Gewinns verzichtet haben, bedeutet nicht, daß die Ruhrkohle AG auf die Erzielung von Gewinn

verzichtet hätte. Auch das Verhalten der öffentlichen Hand läßt über die Bürgschaften des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen darauf schließen, daß der Staat an der Erhaltung des Vermögens interessiert ist, das mit zur Grundlage der Gewinnerzielung zählt.

In diesem Zusammenhang sind auch die gezielten, d.h. nur optimalen Unternehmensgrößen vorbehaltenen Subventionen zu berücksichtigen. Sie dienen dazu, die Wettbewerbsfähigkeit der Steinkohle herzustellen. Die Ruhrkohle AG soll ein selbständiger und letztlich von Subventionen unabhängiger Konkurrent auf dem Energiemarkt werden⁸⁶.

Wenn der Staat zur Erreichung dieser Wettbewerbsfähigkeit derzeit auf das Mittel der Subventionen angewiesen ist, kann darin von der Zielsetzung her keine Überführung in Gemeinwirtschaft gesehen werden; gerade wegen der Zielsetzung könnte insofern eher von einer Bewahrung des Bergbaus vor der Gemeinwirtschaft gesprochen werden.

(3) Unternehmerischer Entscheidungsspielraum

Unbestreitbar sind die starken Befugnisse des Kohlebeauftragten. Doch dürfte es zu weit gehen, dadurch die unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Aktionäre vernichtet zu

86) vgl. in diesem Zusammenhang die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Gesetz über Mindestvorräte an Erdölerzeugnissen v. 5. 9. 1965 (BGBl. I, 1217), NJW 1971, 1255 ff (1257): "Auch der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens hervorgetretene Nebenzweck, die Struktur des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt zu beeinflussen, insbesondere die Marktstellung des Steinkohle-Bergbaus vor dem Wettbewerb der Heizölanbieter zu schützen, ist legitim und hält sich innerhalb der wirtschaftspolitischen Entschliebungsfreiheit des Gesetzgebers."

sehen⁸⁷.

Dabei muß berücksichtigt werden, daß im Bereich des Steinkohlenbergbaus dirigistische Eingriffe des Staates schon immer mehr üblich waren als in anderen Wirtschaftszweigen. Dann ist es aber auch nur folgerichtig, wenn in diesem Wirtschaftszweig eine größere Beschränkung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit der einzelnen Unternehmer üblich ist, als sie in anderen als tragbar angesehen werden mag. Gegenüber wirtschaftslenkenden Eingriffen des Staates ist hier die Zumutbarkeitsgrenze allgemein weiter hinausgerückt. Dieser Zustand muß hingenommen werden, bis die Anpassung des Steinkohlenbergbaus an die Marktverhältnisse einen "freien" Markt erlaubt und damit auch größere individuelle Freiheit der einzelnen Unternehmer ermöglicht⁸⁸.

Über die Hauptversammlung haben die Aktionäre die Möglichkeit, die Unternehmenspolitik der Ruhrkohle AG zu bestimmen. Daß sie hierbei genügend Spielraum besitzen, um noch von unternehmerischen Entscheidungen sprechen zu können, hat sich gezeigt bei der Diskussion um die Verlustbegleichung des ersten Geschäftsjahres⁸⁹ und den u.a. daraus folgenden Entscheidungen über einen Gesamtanpassungsplan⁹⁰.

(4) Ausgeweitete Mitbestimmung

Auch die ungewöhnliche Ausweitung der Mitbestimmung auf allen drei Ebenen der Ruhrkohle AG macht diese noch nicht gemeinwirtschaftlich.

87) so aber Schneider, a.a.O., Punkt 66

88) vgl. zu dem ähnlich gelagerten Problem des Mühlengesetzes: BVerfGE 25, 1 ff (22)

89) vgl. FAZ Nr. 60 v. 12.3.1971, S. 18, und Nr. 64 v. 17.3.1971, S. 14.

90) vgl. FAZ Nr. 148 v. 1.7.1971, S. 14

Zwar spricht viel für die Ansicht, daß die Mitbestimmung von modernen Sozialisierungsbestrebungen getragen wird⁹¹; doch dürften Abgrenzungen zu Art. 15 GG erst in dem Augenblick notwendig werden, wo die Grenzen der Parität überschritten werden⁹².

Mitbestimmung steht - ebenso wie die staatliche Wirtschaftslenkung - grundsätzlich im Gegensatz zur Sozialisierung, da hierbei nicht nur die Zuordnung des Eigentums, sondern auch die daraus resultierende Verfügungs- und Entscheidungsbefugnis respektiert wird⁹³.

d) Ergebnis

Die Grenzen zwischen Sozialisierung und Wirtschaftslenkung sind fließend⁹⁴. Beide erfolgen im Interesse der Allgemeinheit. Sie unterscheiden sich in der Behandlung des Eigentums, das bei der Wirtschaftslenkung grundsätzlich unangetastet bleibt und nur eine Inhalts- und Schrankenbestimmung erfährt, während es im Rahmen der Sozialisierung - selbst bei nominellem Fortbestand - zumindest in seiner Ausübungsbefugnis zerstört wird.

Da diese Ausübungsbefugnis des Eigentums der Altgesellschaften zwar mit Einschränkungen, grundsätzlich aber erhalten ist, liegt keine verschleierte Sozialisierung vor. Damit entfällt auch eine Entschädigungspflicht des Staates.

91) vgl. Huber II, S. 546

92) vgl. Huber, DÖV 1956, 173

93) vgl. Maunz-Dürig-Herzog, a.a.O., Rdnr. 8 f

94) Krüger, a.a.O., S. 276

6. Zur Frage eines Verstoßes gegen
Art. 2 Abs. 1 GG

Die §§ 18, 21 KohleG könnten gegen das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit als Ausfluß von Art. 2 I GG verstoßen. Dann müßte in Art. 2 I GG ein solches Grundrecht enthalten sein:

Art. 2 I GG schützt die menschliche Handlungsfreiheit und damit auch die freie wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen⁹⁵. Während insoweit heute weitgehend Einigkeit erzielt worden ist⁹⁶, ist die Frage eines eigenständigen Grundrechts der Wirtschaftsfreiheit noch nicht geklärt⁹⁷.

a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Ansicht Ipsens

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Wirtschaftsfreiheit zwar als Erscheinungsform der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG und damit als verfassungsrechtliches Grundrecht an. Es erkennt ihm jedoch keine Eigenständigkeit

95) Vgl. die umfangreichen Nachweise zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Literatur bei Maunz-Dürig-Herzog, Art. 2, Abs. I, Rdnr. 11.

96) Nach Huber, DÖV 1956, 135, ist die Frage, ob die Gewähr der freien persönlichen Entfaltung auch die Garantie der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit umschließt, nicht mehr kontrovers.

97) Zum Begriff der Wirtschaftsfreiheit vgl. Ipsen, Planung II, S. 94, der sie unter Bezugnahme auf Ballerstedt, Grundrechte III/1, S. 66 ff, versteht als Marktfreiheit, ergänzt durch die Markt-Zugangs-Freiheit: Die für eine selbstverantwortliche Gestaltung der Marktbeziehungen bedeutsamen "drei Freiheiten", der Vertrags-, Vereinigungs- und Wettbewerbs- und der Eigentumsfreiheit, werden ergänzt durch die Freizügigkeit und die Berufs- (Gewerbe-) Freiheit. - Vgl. die weiteren Hinweise bei Ipsen, a.a.O., Fußn. 73.

zu, sondern leitet es aus einer "Gesamtsicht der Art. 1, 2, 12, 14, 15, 19 und 20 GG" her⁹⁸. Diese Auffassung hat es noch in jüngster Zeit bestätigt mit dem Satz, daß sich der Einzelne bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt nur auf Art. 2 I GG berufen könne, soweit seine Freiheit in dem betroffenen Lebensbereich unter dem gleichen Gesichtspunkt nicht bereits durch eine besondere Grundrechtsnorm geschützt werde⁹⁹. Diese allgemeine Wirtschaftsfreiheit ist einschränkbar durch die verfassungsmäßige Ordnung, unter der das Bundesverfassungsgericht jede Rechtsnorm versteht, die mit den übrigen Grundrechten übereinstimmt¹⁰⁰.

Anderer Ansicht ist Ipsen¹⁰¹, der das Ziel, die Wirtschaftsfreiheit des Einzelnen gegenüber Maßnahmen staatlicher Wirtschaftsplanung zu schützen, nur dann für erreichbar hält, wenn die Wirtschaftsfreiheit als eigenständiges Grundrecht verstanden wird, "das sich nicht in der Addition oder Einzelausprägung der dekliniert gewährleisteten Einzelgrundrechte erschöpft"¹⁰².

Es sei nämlich die Wirtschaftsfreiheit als unternehmerische Dispositionsfreiheit, auf die die Wirtschaftsplanung ihrem Zweck und Ziel entsprechend einwirke.

Auch die Grenzen der Einschränkung zieht Ipsen nach der Dispositionsfreiheit als solcher und nicht nur danach, "ob die Dispositionsbeschränkungen ihrerseits erst zu Beschränkungen oder Eingriffen im Bereich des Eigentums,

⁹⁸) vgl. BVerfGE 4, 7 ff (16)

⁹⁹) BVerfG in NJW 1971, 1255 ff (1261)

¹⁰⁰) vgl. BVerfGE 6, 32 (Leitsatz 3)

¹⁰¹) vgl. a.a.O., S. 93 - 99

¹⁰²) a.a.O., S. 95

der Vertragsfreiheit, der Berufsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit führt"¹⁰³.

b) Wirtschaftsfreiheit - kein eigenständiges Grundrecht

Gegenüber der Meinung Ipsens bestehen jedoch Bedenken¹⁰⁴:

Als erstes - rein formales Bedenken - ist festzustellen, daß weder Art. 2 I GG noch irgendein anderer Grundrechtsartikel von einem Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit sprechen.

Solange es aber möglich ist, mit dem bestehenden Grundrechtskatalog einen wirksamen Schutz der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit zu bieten, zu der ja die Dispositionsfreiheit gehört, ist es überflüssig, ein zusätzliches Grundrecht zu "erfinden".

Die Dispositionsfreiheit als grundlegende Freiheit des Unternehmers, über den Einsatz und die Verwendung von Betriebsmitteln zu entscheiden, leitet ihre Legitimation aus dem Eigentum an dem jeweiligen Produktionsmittel her¹⁰⁵. Dann ist es aber auch gerechtfertigt, wenn das Bundesverfassungsgericht die Wirtschaftsfreiheit im Zusammenhang mit den das Eigentum und seinen Schutz betreffenden Grundrechten sieht. Hierfür spricht auch der Wortlaut des Art. 2 I, dessen Vorbehalt auf den Zusammenhang der allgemeinen Handlungsfreiheit mit den übrigen

¹⁰³⁾ vgl. Ipsen, a.a.O.

¹⁰⁴⁾ Oldiges, a.a.O., S. 25 f, scheint der Ansicht Ipsens zu folgen, gibt hierfür jedoch keine Begründung.

¹⁰⁵⁾ vgl. für viele: Ritter, BB 1968, 1396

Grundrechtsnormen verweist¹⁰⁶.

Schließlich spricht gegen Ipsens These der Umstand, daß sich das Grundgesetz nicht für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat¹⁰⁷, also auch nicht für ein System, in dem die Dispositionsfreiheit des privaten Unternehmers absolut geschützt wäre.

Zwar besteht in der Bundesrepublik Deutschland eine auf dem Prinzip des freien Unternehmertums beruhende Wirtschaftsordnung¹⁰⁸; doch würde durch ein verfassungsmäßig anerkanntes eigenständiges Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit die Verbindung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG mit den übrigen Grundrechten, insbesondere mit Art. 20 GG, einen vom Verfassungsgeber offensichtlich nicht gewollten Akzent erhalten.

c) Ergebnis

Ein selbständiges Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht der freien Disposition des Unternehmers ist in Art. 2 I GG nicht enthalten.

¹⁰⁶) vgl. zum Streit um den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung: Rupp, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Sammlungs-gesetz - eine Wende in der Grundrechtsinterpretation des Art. 2 Abs. 1 GG?, NJW 1966, 2037 ff; Küchenhoff, Die Beschränkbarkeit des Rechts auf Persönlichkeitsentfaltung durch Gesetz, DÖV 1966, 224 ff; ferner Maunz-Dürig-Herzog, Art. 2 Abs. I, Rdnr. 17 ff.

¹⁰⁷) vgl. oben S. 70 ff

¹⁰⁸) vgl. z.B. BVerfG in NJW 1971, 1255

E) Zusammenfassung

Das Kohlegesetz und die Ruhrkohle AG sind das Ergebnis gemeinsamer Überlegungen von Staat, Unternehmern und Gewerkschaft, die Produktion der Steinkohle ihren Absatzmöglichkeiten anzupassen. Zwecks nachhaltiger und endgültiger Gesundung des Steinkohlenbergbaus ist seine Wettbewerbsposition auf dem Energiemarkt unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten modifiziert und verbessert worden.

Die getroffenen Regelungen sind nicht gemeinschaftlicher Natur, sondern sind Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftslenkung.

Staatliche Wirtschaftslenkung ist nicht nur zulässig, sondern unter bestimmten Voraussetzungen sogar geboten. Sie muß allerdings immer den durch die Grundrechte geschützten Bereich der individuellen Wirtschaftsfreiheit beachten.

Die entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme dieses wichtigen Wirtschaftszweiges waren so vielfältig und umfassend, daß sich der Staat um ihre Bewältigung kümmern mußte. Da er insbesondere durch seine Bürgschaften entscheidenden Anteil an der gefundenen Lösung hat, hat er sich auch ein entsprechendes Mitspracherecht gesichert. Andererseits hat er die eigentliche unternehmerische Verantwortung den bisherigen Eigentümern belassen, die selbständig und eigenverantwortlich die Geschicke der Ruhrkohle AG bestimmen.

So stellen sich die zur Anpassung und Gesundung des Steinkohlenbergbaus getroffenen Maßnahmen dar als ein Kompromiß zwischen den Möglichkeiten hoheitlicher Wirtschaftslenkung und den Prinzipien einer privatwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung.

L e b e n s l a u f :

Am 17. Februar 1943 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Clemens Bocker und seiner Ehefrau Regina, geb. Stricker, in Hamm geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Von Ostern 1949 an besuchte ich in Hamm die Volksschule. 1953 wechselte ich zum Humanistischen Gymnasium über und bestand dort im Februar 1962 das Abitur.

Im Sommersemester 1962 nahm ich das Studium der Rechtswissenschaften auf und studierte in Tübingen, Bonn, Köln und Münster. Am 6. Juli 1968 legte ich das erste juristische Staatsexamen beim Oberlandesgericht in Hamm ab. Während meiner anschließenden Referendarzeit war ich längere Zeit beurlaubt, um als parlamentarischer Assistent des Bundestagsabgeordneten Dr. Günter Rinsche in Bonn tätig zu sein. Zur Zeit befinde ich mich als Referendar zur Ausbildung beim Oberlandesgericht in Hamm.

